

Владимирский государственный университет

**КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО
ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН**

Учебное пособие

Владимир 2024

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Владимирский государственный университет
имени Александра Григорьевича и Николая Григорьевича Столетовых»

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

Учебное пособие

Электронное издание



Владимир 2024

ISBN 978-5-9984-1911-9

© ВлГУ, 2024

© Богатырев В. В., 2024

УДК 342
ББК 67.400

Автор-составитель В. В. Богатырев

Рецензенты:

Доктор юридических наук, доцент
начальник кафедры государственно-правовых дисциплин
Владимирского юридического института
Федеральной службы исполнения наказаний (ВЮИ ФСИН России)
Д. А. Ерин

Доктор юридических наук, профессор
зав. кафедрой теории и истории государства и права
Владимирского государственного университета
имени Александра Григорьевича и Николая Григорьевича Столетовых
И. Д. Борисова

Конституционное право зарубежных стран [Электронный ресурс] : учеб. пособие / авт.-сост. В. В. Богатырев ; Владим. гос. ун-т им. А. Г. и Н. Г. Столетовых. – Владимир : Изд-во ВлГУ, 2024. – 279 с. – ISBN 978-5-9984-1911-9. – Электрон. дан. (2,05 Мб). – 1 электрон. опт. диск (CD-ROM). – Систем. требования: Intel от 1,3 ГГц ; Windows XP/7/8/10 ; Adobe Reader ; дисковод CD-ROM. – Загл. с титул. экрана.

В Общей части излагаются наиболее важные аспекты конституционного права зарубежных стран, в Особенной – основы конституций Соединенных Штатов Америки, Великобритании, Франции, Федеративной Республики Германия, Японии, Китайской Народной Республики, Республики Индии и Республики Казахстан.

Предназначено для студентов бакалавриата, обучающихся по направлению подготовки 40.03.01 – Юриспруденция.

Рекомендовано для формирования профессиональных компетенций в соответствии с ФГОС ВО.

Библиогр.: 8 назв.

ISBN 978-5-9984-1911-9

© ВлГУ, 2024
© Богатырев В. В., 2024

ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ.....	7
------------------	---

Раздел 1. ОБЩАЯ ЧАСТЬ

Тема 1. ОСНОВЫ ТЕОРИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН	9
1.1. Предмет, методы, отношения и структура конституционного права зарубежных стран	9
1.2. Источники конституционного права зарубежных стран	14
1.3. Наука конституционного права зарубежных стран	20
1.4. Понятие и сущность конституции	24
<i>Основные понятия</i>	29
<i>Вопросы к практическим занятиям</i>	29
<i>Темы докладов и сообщений</i>	30
<i>Список рекомендуемой литературы</i>	30

Раздел 2. ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ

Тема 2. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА США.....	31
2.1. Общая характеристика конституции Соединенных Штатов Америки	31
2.2. Конституционно-правовое положение личности в США ...	35
2.3. Система государственных органов в США	37
2.4. Государственно-территориальное устройство США	47
<i>Основные понятия</i>	49
<i>Вопросы к практическим занятиям</i>	49
<i>Темы докладов и сообщений</i>	50
<i>Список рекомендуемой литературы</i>	50

Тема 3. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ВЕЛИКОБРИТАНИИ.....	52
3.1. Общая характеристика конституции Великобритании	52
3.2. Конституционно-правовое положение личности в Великобритании.....	61
3.3. Система государственных органов Великобритании	68

3.4. Государственно-территориальное устройство Великобритании. Организация власти на местах	87
<i>Основные понятия</i>	92
<i>Вопросы к практическим занятиям</i>	92
<i>Темы докладов и сообщений</i>	93
<i>Список рекомендуемой литературы</i>	93
Тема 4. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ФЕДЕРАТИВНОЙ РЕСПУБЛИКИ ГЕРМАНИЯ	95
4.1. Общая характеристика конституции Германии	95
4.2. Основные конституционные права немцев	105
4.3. Система государственных органов ФРГ	111
4.4. Особенности Германской Федерации	127
<i>Основные понятия</i>	131
<i>Вопросы к практическим занятиям</i>	131
<i>Темы докладов и сообщений</i>	132
<i>Список рекомендуемой литературы</i>	132
Тема 5. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ФРАНЦУЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ	133
5.1. Конституция и конституционное развитие Франции	133
5.2. Конституционные права и свободы французов	138
5.3. Система государственных органов Франции	146
5.4. Административно-территориальное деление и местное самоуправление во Франции.....	161
<i>Основные понятия</i>	169
<i>Вопросы к практическим занятиям</i>	170
<i>Темы докладов и сообщений</i>	170
<i>Список рекомендуемой литературы</i>	170
Тема 6. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ЯПОНИИ	172
6.1. История конституционного развития Японии	172
6.2. Права, свободы и обязанности подданных императора ...	175
6.3. Система государственных органов Японии	178
6.4. Административно-территориальное деление Японии	190
<i>Основные понятия</i>	194

<i>Вопросы к практическим занятиям</i>	194
<i>Темы докладов и сообщений</i>	194
<i>Список рекомендуемой литературы</i>	195

Тема 7. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА КИТАЙСКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ	196
7.1. Особенности конституционного развития Китая	196
7.2. Основы конституционного статуса граждан в КНР	201
7.3. Система высших органов государственной власти и управления	203
7.4. Административно-территориальное устройство и национальные автономии в КНР	211
<i>Основные понятия</i>	214
<i>Вопросы к практическим занятиям</i>	214
<i>Темы докладов и сообщений</i>	214
<i>Список рекомендуемой литературы</i>	215

Тема 8. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ИНДИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ	216
8.1. Особенности конституционного развития Индийской Республики	216
8.2. Правовой статус индийского гражданина	218
8.3. Государственные органы Индийской Федерации	222
8.4. Основы политико-территориального устройства	227
<i>Основные понятия</i>	232
<i>Вопросы к практическим занятиям</i>	232
<i>Темы докладов и сообщений</i>	233
<i>Список рекомендуемой литературы</i>	233

Тема 9. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН	235
9.1. Особенности конституционного развития Республики Казахстан	235
9.2. Конституционно-правовой статус человека и гражданина	239
9.3. Государственные органы Республики Казахстан	243

9.4. Политико-территориальное устройство.	
Региональное и местное управление и самоуправление...	251
<i>Основные понятия</i>	254
<i>Вопросы к практическим занятиям</i>	254
<i>Темы докладов и сообщений</i>	255
<i>Список рекомендуемой литературы</i>	255
ТЕСТЫ ДЛЯ ПРОВЕРКИ ЗНАНИЙ	256
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	275
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	278

ПРЕДИСЛОВИЕ

Российская Федерация находится в сложных условиях реформирования и перехода от авторитарного режима к демократическому. При этом она сталкивается как с внешним негативным воздействием, так и с сопротивлением некоторых реконструктивных групп внутри страны. Для становления демократии необходимо перестроить не только экономику, социальную сферу, но и политическую и правовую системы. Центральное место в реформировании вышеперечисленных систем общества играет конституционное право. Именно оно закрепляет основные параметры демократического режима: права человека, механизм участия населения в управлении государством, структуру разделения властей, систему государственных органов и местного самоуправления. При этом именно в ней закрепляются гарантии невзврата общества к прошлому.

Длительное время дисциплина «Конституционное право» в учебном курсе при подготовке юристов как в Российской империи, так и в Советском Союзе называлась «Государственное право». Только в 1990-х годах она была переименована. В этой связи нельзя не сказать о научной дискуссии по вопросу соотношения данных названий: одни утверждают, что название «государственное право» является данью традиции, которая уходит корнями в германское право, на базе которого образовалось право России. Другие считают, что термины «государственное» и «конституционное» идентичны и их замена не несет никакой смысловой нагрузки. Некоторые утверждают, что замена названия отрасли права – продукт влияния американского права на российскую правовую систему в 1990-е годы. Автор пособия является сторонником утверждения, что замена названия основана на внедрении в государственное право России идей конституционализма, под воздействием которых произошло изменение смысла самой центральной отрасли любой правовой системы.

Современное конституционное право представляет собой блок учебных дисциплин, которые раскрывают теорию конституционного права, конституционное право Российской Федерации, конституционное право стран дальнего зарубежья и конституционное право

ближнего зарубежья. Учебное пособие ориентировано на учебную программу подготовки студентов в Юридическом институте Владимирского государственного университета. В данной программе учебная дисциплина «Конституционное право Российской Федерации» содержит не только материал о нормативном регулировании в России, но раскрывает вопросы общей теории конституционного права. Учебная дисциплина «Конституционное право зарубежных стран» содержит материал о конституционном регулировании стран как дальнего, так и ближнего зарубежья.

Пособие дополняет знания, полученные студентами в рамках изучения дисциплины «Конституционное право Российской Федерации». Здесь дается представление о многообразии конституционно-правового регулирования, об особенностях становления конституционных традиций стран различных регионов планеты. Интересен тот факт, что страны, длительный период времени не имевшие конституционных источников и практики их применения, начали вносить существенный вклад в развитие конституционного права. Они предлагают новые институты, совершенствуется как техника построения нормативного материала, так и практика реализации. Государства проводят активную работу по адаптации в конституционном праве национальных, религиозных и традиционных норм, что, разумеется, обогащает палитру конституционно-правового регулирования, делает его более понятным населению и продуктивным в сфере реализации.

В издании конституционное регулирование в странах дальнего и ближнего зарубежья рассматривается с позиций соотношения идеям конституционализма. Предложенный материал дает будущим юристам понимание того, на какой ступени демократизации находятся государственные системы Соединенных Штатов Америки, Великобритании, Федеративной Республики Германия, Франции, Японии, Китайской Народной Республики и республики Казахстан. В пособии рассматриваются особенности стран с древними демократическими традициями, а также государств, которые находятся в начале пути их становления. При этом в рамках курса можно уяснить, что процесс конституционного развития в некоторых странах носит прогрессивный характер, а в некоторых – регрессивный (в них начинают явно просматриваться элементы вырождения демократических традиций).

Раздел 1

ОБЩАЯ ЧАСТЬ

Тема 1. ОСНОВЫ ТЕОРИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН



План

1. Предмет, методы, отношения и структура конституционного права зарубежных стран.
2. Источники конституционного права зарубежных стран.
3. Наука конституционного права зарубежных стран.
4. Понятие, сущность и состояние современного конституционализма.

1.1. Предмет, методы, отношения и структура конституционного права зарубежных стран

Конституционное право зарубежных стран представляет собой составную часть большого блока конституционных дисциплин состоящего из общей Теории конституционного права, Конституционного права Российской Федерации и Конституционного права Зарубежных стран. Как отдельная дисциплина КПЗС сформировалась в период XVIII и XIX веков. Это было связано с активной борьбой населения планеты за свои права и попыткой ограничения государственной власти в национальных правовых системах. При этом в каждой стране

был наработан собственный опыт в конституционно-правовом регулировании, изучение которого позволило расширить и углубить конституционное строительство в отдельно взятых государствах. Необходимо иметь в виду, что в основе КПЗС лежит общая теория Конституционного права.

Стоит отметить, что КПЗС дает представление об фундаментальных основах конституционного регулирования в различных странах планеты, обусловленных особенностями правовых систем, функционирующих в национальных государствах. Такая возможность появилась под воздействием процесс глобализации, представляющего собой всепланетную интеграции. Конституционное право США сформировалась в рамках англо-американской правовой семьи и обусловлено деятельностью государственной власти страны. В Великобритании конституционно-правовой блок опирается на исторически обусловленные нормативно-правовые акты, сформированные обычными нормами и опирающиеся на политико-моральные ценности. Во Франции конституционное право опирается на фундаментальные основы римского права и практическую деятельности государственных органов и революционной борьбы народных масс. Конституционное право Китайской Народной Республики сформировалась под влиянием советской конституционно-правовой школы и конфуцианского мировоззрения.

Длительный период времени конституционное право в Российской и советской юридической науке именовалась государственным право, переименование произошло в 1990 году в период после распада СССР и создания Российской Федерации. Изменение названия отрасли было определено постановкой новых целей перед данной отраслью регулирования и знаний. Задача стояла в формировании в рамках российской правовой системы метаотрасли, которая должна была конституционировать все остальные отрасли права. Пред российским государством была поставлена задача построения правового демократического государства, в котором все органы государства подчинены идеи обеспечения и защита прав и свобод человека. Центром правовой системы становится конституция, которая закрепила данную задачу и транслировала её в остальные посторожённые на её базе отрасли права

При изучении КПЗС её можно рассматривать в трех позициях: как отрасль права; как науку; как учебную дисциплину. Как отрасль права КПЗС представляет собой систему конституционно-правовых регуляторов основных общественных отношений в конкретном государстве. Как наука КПЗС представляет собой систему знаний о проблемах конституционного регулирования в отдельно взятых государствах и предложения о способах и методах их разрешения. Как учебная дисциплина КПЗС состоит из социально апробированных знаний и опыта нормативного регулирования главных общественных отношений в странах мира.

Предметом КПЗС как регулятивной системы являются основные общественные отношения любого государства, состоящие из взаимосвязи человека, общества и государства, основ государственного устройства, состоящего из системы основных органов государства осуществляющих государственную власть и местного самоуправления. К нему можно отнести два блока отношений:

А) человека и государства состоящего из:

- правового статуса человека;
- основных прав, свобод и обязанностей человека;
- правового статуса гражданина и обеспечения его гарантий;
- способов и методов участия граждан в формировании органов государственной власти.

Б) формирование устройства и функционирования системы органов государственной власти:

- принципы осуществления государственной власти;
- форма правления;
- система разделения властей;
- структура государственных органов.

Как любая юридическая дисциплина КПЗС имеет свою методологию, представляющую собой набор используемых методов, приёмов и способов формирования теоретических и практических способов осуществления основ государственной деятельности.

К методам конституционного права зарубежных стран можно отнести:

А) императивные методы правового регулирования основанный на соподчинении участников правового регулирования и содержащие в себе:

- запреты на осуществлении каких-либо действий;
- обвязывания участников правоотношений на осуществление каких-либо действия.

Б) диспозитивные методы правового регулирования, опирающиеся на равенстве участников правового регулирования и опирающиеся на дозволении выбора поведения в пределах, определенных конституционно-правовыми нормами.

Конституционное право зарубежных стран исследует проблемы регуляции конституционно-правовых отношений, под которыми понимаются общественные отношения, которые регулируются конституционно-правовыми нормами созданными народным волеизъявлением и правотворческой деятельностью высших органов государственной власти и местного самоуправления.

Особенность конституционных правоотношений является их значительная политизация, так как являются юридическим закреплением интересов, как отдельного человека, групп населения, так и всего народа в целом.

Конституционно-правовые отношения отличаются еще особым составом субъектов в них участвующих, к ним можно отнести: народ, гражданское общество, государство в целом и государственные органы, органы местного самоуправления, составные части государственно-территориального устройства и т.д.

Конституционно-правовые отношения могут быть постоянными и временными. Постоянные правоотношения действуют на всем протяжении функционирования конституционно-правовых актов в которых срок их действия не зафиксирован. Временные правоотношения возникают на период осуществления каких-либо организационных мероприятий, как например в период проведения референдума.

Конституционные правоотношения могут быть материальными, регулирующими непосредственно права и обязанности субъектов и процессуальные возникающие в процессе правотворчества, судопроизводства и выборов.

Данный вид правоотношений также может подразделят в зависимости какие цели преследуются в результате их осуществления: учредительные, правоустановительные или правоохранительные.

Конституционно право любой страны, как отрасль национально-го права, имеет свою структуру. Она состоит из конституционно-правовых норм и конституционно правовых институтов.

Конституционно-правовые нормы представляют собой обще-обязательные правила поведения, установленные и охраняемые госу-дарством регулирующие наиболее важные правила поведения, зафик-сированные в источниках конституционного права.

Все конституционно-правовые отношения, возникают на базе реализации конституционно-правовых норм, имеют ярко выраженные особенности:

1) они являются продуктом правотворчества высших органов государственной власти;

2) они регулируют конституционные отношения в сфере народо-властия, государственного суверенитета, а также закрепления и обес-печения прав и свобод человека;

3) они зафиксированы в письменной форме;

4) они являются фундаментальными в системе отношений в государстве;

5) имеют высшую юридическую силу;

6) они неперсонафицированы, то есть, направлены на всех субъектов права;

7) они систематизированы;

8) они имеют специфическую структуру.

Последний признак требует пояснения. Конституционно-правовые нормы имеют как общепринятую структуру, то есть гипоте-зу, диспозицию и санкцию, так и усеченную, в первом случае имеет место диспозиция, во втором случае гипотезу и диспозицию. Данная особенность связана с тем, что конституционно-правовые нормы в за-висимости от структуры по-разному излагают нормативные требова-ния, имеют разную степень обобщенности этих требований.

Конституционные нормы объединяются в конституционно-правовые институты, под которыми понимается совокупность кон-ституционно-правовых норм, регулирующих наиболее близкие обще-ственные отношения.

На сегодняшний день имеют место значительные точки зрения по системе институтов конституционного права зарубежных стран, не вдаваясь в подробности доктринальных споров по данному вопросу

возьмет за основу нормативное закрепление институтов, имеющих место в основной массе конституций стран романо-германской правовой семьи. Институтами конституционного права являются:

- 1) основы конституционного строя;
- 2) прав и обязанности человека и гражданина;
- 3) избирательное право и система партий;
- 3) полномочия и структуры высших органов государственной власти;
- 4) структура и полномочия органов местного самоуправления;
- 5) государственно-территориальное устройство государства.

Вышеприведённые институты КПЗС будут структурными элементами предлагаемого учебного курса по данной дисциплине.

1.2. Источники конституционного права зарубежных стран

Понятие источник права юридической науке имеет неоднозначное значение. В первом варианте под ним понимаются общественные отношения, которым требуется нормативно-правое закрепление как наиболее важным для всей социальной системы. Во втором значении под источником права понимается внешняя форма выражения правовых норм и которую мы возьмем за основу нашего учебного курса. При этом основными формами конституционно-правовых норм конституционного права зарубежных стран являются нормативно-правовые акты разных видов, а также правовые обычаи, научные доктрины, религиозные уложения. Первая форма создается непосредственно государственными органами, а последующие формируются структурными элементами гражданского общества, которые затем санкционируются государственной властью.

Основным нормативно правовым источником конституционного права зарубежных стран является «закон». При этом необходимо учитывать, что КПЗС рассматривает источники стран, относящихся к разным правовым семьям, где данное понятие наполняется разным содержанием. Так в англо-американском праве (США, Великобритания, Австралия, Индия и т.д.) под законом понимаются как акты, созданные парламентом страны, так и любые нормативно-правовые акты, подлежащие защите в судебном порядке. Термин «закон» в романо-германском праве (Франция, ФРГ, Россия, Казахстан и т.д.) пони-

мается исключительно в смысле акта, созданного высшим законодательным органом страны – парламентом.

Закон в правовых системах мира имеет много разнообразных разновидностей, которые можно классифицировать по различным основаниям: по содержанию, способу принятия, юридической силы и т.д. В нашем учебном курсе мы сделаем упор на юридической силе закона. На базе принятого основания мы можем делить законы на конституции, конституционные законы, органические законы, законы, чрезвычайные законы.

Термин «**Конституция**», как нормативно-правой акт, впервые был введен в период Великой Французской революции, где в Декларации прав и свод человека 1789 г. было закреплено, что «Общество, где не обеспечена гарантия прав и нет разделения властей, не имеет конституции»¹. Определений понятию «конституция» множество, мы возьмем за основу опирающееся на предмет правового регулирования. *Под конституцией мы понимаем основной закон государства, закрепляющий систему отношений между личностями, общественными группами и государством, совокупность прав и свобод человека, структуру и полномочия органов государственной власти и местного самоуправления.*

Сущность данного явления на наш взгляд наиболее верно выразил В.Е. Чиркин, который считает, что сущность конституции – это высшее правовое выражение доминирующих социальных слоев, их компромисса и общечеловеческих ценностей на данной ступени развития общества².

Свойство конституции как основного нормативно-правового акта представляются нам набором основных признаков данного явления, в которые можно включить:

- верховенство в системе законодательства;
- высшей юридической силой;
- превентивность нормативно-правового регулирования;
- особый порядок её принятия, внесение поправок и пересмотра;
- наличие механизма её охраны и защиты.

¹ Декларации прав и свод человека 1789 г. / <https://diletant.media/articles/37033615/> (дата обращения: 4.03.2024 г.)

² Сравнительное конституционное право: Уч. Пособие / Отв. Ред. В.Е. Чиркин. – М.: Международные отношения, 2002. С. 43.

Стоит обратить внимание на то, что в современном КПЗС зафиксирована целая палитра разнообразных форм и структур. Под формой мы понимаем способ организации заключенного в нем материала. Традиционно конституции делят на писанные и неписанные. Под неписанными конституция подразумеваются совокупность законов страны, которые носят конституционный характер. Стоит отметить стран с неписанными конституциями незначительное количества. Примером могут служить Великобритания, Новая Зеландия и Израиль.

Основная масса конституций планеты имеют форму писанных нормативно-правовых актов, которые в свою очередь делятся на кодифицированные и некодифицированные.

- кодифицированные акты представляют собой единый нормативно-правовой акт (Греция, Италия Китай, Россия и т.д.)

- некодифицированные состоят из нескольких нормативно-правовых актов обладающих равной юридической силой (Швеция, Канада, Австрия, Франция и т.д.)

В современном мире подавляющее большинство стран имеют писанные конституции, являющиеся кодифицированными актами, и которые сформированы в общепринятой законодательной технике. Как правило их структура состоит из:

- преамбулы,
- основной части,
- заключения,
- переходных положений.

Важное значение имеет и способы принятия конституции. При этом необходимо уяснить, что «Конституционные тексты – порождены не законодательной властью, которая является подчиненной, а высшей властью, называемой учредительной»³. Представительную власть могут осуществлять:

- представительные учреждения (учредительное собрание, парламент);
- избирательный корпус (референдум);
- глава государства.

На сегодняшний день первые два способа преобладают, тогда как принятие конституции односторонним актом главы государства

³ Bastid P. L idee de cohsstitutioh. – P., 1985. –P. 19.

применяется достаточно редко и в основном в монархиях и государствах с тоталитарными политическими режимами.

Конституционные законы представляют собой законодательные акты, которые дополняют и изменяют основной текст конституции и которые имеют такую же силу, как и сама конституция. Практика принятия конституционных законов имеет место быть в Германии, Румынии, Португалии, Замбии, Чехии, Швеции т.д. Так в конституции Италии имеет место конституционный закон определяющий статус некоторых автономных областей страны.

Органические законы представляют собой специальные законодательные акты, которые дополняют основной текст конституции и о принятии которых как правило имеется упоминание в основном её тексте. В России конституционные законы принимаются в сферах, о которых непосредственно говорится в Конституции 1993 года: «О референдуме РФ», «О судебной системе РФ», «О правительстве РФ» и т.д.

Обычные Законы представляют собой самую значительную часть нормативно-правового материала любой страны. Они регулируют отношения во всех областях государственной деятельности и принимаются обычным законодательным путем. При этом некоторые обычные законы имеют конституционный статус так как имеют место в тексте конституции отсылочные нормы или бланкетные статьи. Примером может служить ст. 47 конституции Японии 1947 года в которой говорится что избирательные округа, способы голосования на них являются прерогативой выбора членов палат парламента для чего они принимают закон о выборах.

Довольно своеобразными являются **чрезвычайные законы**. Это специальные законы, которые противоречат положениям конституционных актов и принимаются в период серьезных социальных катаклизмов, как предусмотрено в малазийском законе против подрывной деятельности 1963 г. и в Шри-Ланке против терроризма 19798 г.

Кроме законов источником конституционного права являются так же **нормативно правовые акты органов исполнительной власти** издаваемые президентом, правительством, руководством различных министерств и ведомств.

Во многих странах источником конституционного права являются **конституционные обычаи**, под которыми понимаются норма-

тивные регуляторы, созданные длительной и многократной практикой применяемой в какой либо сфере социального общения, при этом государство может их санкционировать, а может, и нет. Стоит отметить, что юридической силой конституционные обычаи обладают, только когда государство их секционировало.

Конституционные обычаи бывают двух видов:

- 1) обычай созданный в рамках конституционного механизма (конституционные соглашения);
- 2) обычая сформировавшийся в системе гражданского общества, но санкционированный государством (традиционные правовые обычаи).

Как правило конституционные обычаи имеют место в государствах со сложившимися длительный период времени конституционными традициями и как правило в странах правовые системы которых относятся к англо-американской семье, это, Великобритания, Соединенные Штаты Америки, Индия и т.д. В странах романо-германского права конституционный обычай как правило отвергается. Ярким примером является конституционное право Франции. Довольно широко применяется конституционный обычай в странах с мусульманской правовой системой, таких как Оман, Саудовская Аравия, Объединенные Арабские Эмираты и т.д.

Довольно важным источником современного конституционного права являются **договора**. Стоит обратить внимание на то, что конституционные договора бывают как внутригосударственными куда входят конституционные договора: создаваемые при образовании федеративных государств; федерацией и субъектов федерации о распределении полномочий; между субъектами федераций, так и международными, которые можно разделить на международные договора заключенные между государствами в глобальном, региональном и локальном пространствах и нормативно-правовые акты, заключенные в рамках межнациональных международных организаций, таких как Европейский Союз, Содружество Независимых Государств, Африканский Союз и т.д.

Статус вышеперечисленных актов в государствах зависит от конституционно закреплённом соотношении международно-правовых норм и внутреннего права страны. В юридической науке имеют место две теории соотношения дуалистическая, когда международный дого-

вор и национальный закон противопоставляются и для вхождения во внутреннее пространство необходим имплементационный акт. В этом случае международный договор источником конституционного права быть не может, к таким странам можно отнести Индию, Великобританию, Малайзию и т.д. Вторая теория монистическая предполагает, что международный договор может иметь прямое действие в национальном законодательстве, что делает его источником конституционного права данной страны, к таким странам относится ФРГ, Франция, Российская Федерация, Казахстан и т.д.

Интересным явлением в юридическом мире признана правовая система Европейского Союза, нормы, которые трактуются как коммунитарное право новой формации и считается надгосударственным правом. Нормы Европейского права имеют прямое действие на территории всех стран в него входящие.

Стоит отметить, что список перечисленных источников конституционного права составляет так называемых основных источников встречаемы во многих странах мира. Имеют место и специфические, характерные только для отдельных групп государств. К ним можно отнести:

- 1) программы правящих политических партий характерная для ряда стран африканского континента,
- 2) документы общенациональных конференций, представляющие собой документы переходного периода от авторитаризма к демократии,
- 3) правовые доктрины характерные для исламских государств,
- 4) общие принципы права как правило используются как источники конституционного права в развивающихся странах.

Источники конституционного права в каждой стране функционируют не изолированно друг с другом, а формируют систему взаимосвязанных нормативно-правовых актов, основанную как на иерархическом подчинении как в странах континентального права, так и отсутствие такового в англо-американской правовой семье.

В конституционных источниках романо-германский правовых системах высшей юридической силой обладает конституция, а вот различные виды источников права могут занимать различное место в системе иерархии. Ярким примером являются международные дого-

вора, в некоторых странах они обладают высшей юридической силой, даже большей чем сама конституция, а в некоторых имеют ранг конституционного закона, а в третьем варианте обладают статусом обычного закона.

Значительное отличие имеет место в системе источников конституционного права в зависимости какой режим функционирует в государстве: демократический, авторитарный или тоталитарный. При этом особняком стоят страны с военным режимом, где на высшей юридической силой обладают нормативно-правовые акты, принятые военными властями, но как правило данная иерархия существует в период объявления военного положения и может характеризоваться как временная.

1.3. Наука конституционного права зарубежных стран

Одной из сторон способствующих развитию КПЗС является её наука. Как любая наука КПЗС имеет свой объект и предмет изучения. По объектом науки понимается явление, на которое направлен познавательный процесс, а под предметом понимается, что изучается в данном объекте той или иной наукой. Объектом всех юридических наук являются общественные отношения, возникающие в той или иной сфере правового регулирования, а предметом являются законодательство, научные доктрины и материалы практик в той или иной сфере правового регулирования. Часто в юриспруденции говорят о науках: Конституционное право РФ, Конституционное право стран ближнего зарубежья, Конституционное право стран дальнего зарубежья или Конституционное право зарубежных стран. Стоит отметить, что речь идет не о разных науках, а о разных областях научных знаний. Объединяет их единая наука конституционное право. Если говорить об объекте науки конституционного права, то это конституционно-правовые отношения, а предметом выступают исследования особенности конституционно-правовых норм, институтов и отношений, закономерности их развития, а также формы и методы их реализации в деятельности личностей, гражданского общества и государства.

Наука Конституционного права имеет свои методы исследования. Под методами исследования понимаются способы, какими они производятся. Хотя исследователи данной области используют как

всеобщие методы: диалектика и метафизика; общенаучные методы: гипотезы, анализ, синтез, абстрагирование, аналогии, моделирование и т.д.; так и специальные методы применяются как правило в конституционно-правовой науке, хотя ими могут пользоваться и исследователи других областей знаний если они им подойдут.

Упор мы сделаем на специальных методах конституционно-правовых исследований. Использование того или иного метода определяется предметом правового исследования.

В Конституционно-правовой науке используются различные методы исследования, это методы:

- формально-юридический;
- сравнительно-правовой;
- сравнительно-исторический;
- метод конкретного социально-правового исследования.

Формально-юридический метод используется когда проводят исследование сущности того или иного конкретного конституционно-правового акта. Некоторые исследователи называют его формально-догматическим, так как он раскрывает основные положения какой либо формы конституционного права. Стоит отметить, что в юридическом позитивизме данный метод абсолютизируется, что неприемлемо, так как не дает полной картины особенности нормативного акта, а по этому, он должен использоваться в сочетании с другими методами исследования.

Сравнительно-правовой метод используется довольно широко в конституционном праве, так как в каждом государстве создается своя конституционно-правовую систему, отличающуюся от подобных в других государствах своими специфическими особенностями и индивидуальным своеобразием. С помощью данного метода складываются знания о вкладе каждой страны в данную сферу и который можно использовать в других странах с соответствующей модернизацией под национальные особенности.

Сравнительно-исторический метод позволяет исследовать формирования той или иной национальной конституционной системы в исторической динамике, включающей её становление и этапы развития. Стоит отметить, что без изучения прошлого нельзя понять настоящее и моделировать варианты будущего.

Метод конкретного социально-правового исследования используется, когда имеет место необходимость изучить опыт конституционного развития конституционного права отдельной страны в целом или её конституционно-правового института. Данный метод позволяет, используя эмпирические исследования, выявляя эффективность конституционно-правового регулирования и реальных возможностей, заложенных в конституционно-правовых актах.

Стоит отметить, что конституционно-правовая наука довольно молода, так как появилась только в конце XVIII века с появлением первых конституционных актов. При этом, она появилась не на пустом месте, так как исследования, направленные на построение наилучшего и эффективного общества и государства осуществлялись ещё с античных времен, продолжились в средневековье и проводились изучения в сфере сущности государства, поиска эффективных форм и режимов правления, создания механизма участия людей в управлении государством, вопросах гражданства и т.д. Эти исследования отражены в таких политико-правовых произведениях Древнего мира - «О государстве», «Политика» Платона; «Политика» и «Метафизика» Аристотеля; «Книга правителя области Шань» Шан Ян; «Лунььюй» Конфуция; «О государстве» Цицерон и т.д. Активно исследовалась данная область в Средние века и в эпоху Возрождения: «О правлении государей» Фомы Аквинского; «Государь» Н. Макиавелли, "Защитник мира" Марсилиус Падуанский и т.д.

Значительные знания в теорию конституционного права были внесены в период XVI – XVIII, в этот промежуток времени писали выдающиеся мыслители, такие как: Жан Боден, Томмазо Кампанелло, Джон Локк, Жан Жак Руссо, Томас Джефферсон, Гуго Гроций и многие другие. Выше перечисленными учеными были разработаны такие конституционно-правовые явления как:

- идеи государства и его возможных форм;
- идея государственного суверенитета;
- идея важности перехода от частной собственности к общественной, гуманизма, демократии, свободы и т.д.
- идеи естественных права человека, законности, гражданства, соотношения международного и национального права;
- идей разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную, верховенства права и законности;

- идеи народного суверенитета, общественного договора и т.д.

Все эти концепции затем легли фундаментом в формирующееся Конституционное право становление которого проходило в период с конца XVIII века до середины XIX века в рамках западной юридической мысли. Первыми исследованиями, составившими каркас данной дисциплины, являются труды по изучению и толкованию Конституции США 1787 года, Французских конституций 1791, 1793, 1795, 1799 годов, Декларации прав человека и гражданина 1789 года, конституционных актов Великобритании (Великой хартии вольностей (1215), Хабеас корпус акт (1679, Билль о правах (1689) и Акт о престолонаследии (1701)).

Значительный вклад в формировании науки Конституционного права в XIX веке внесли Д.С. Милль, Т. Мэй, Ж. Эсмен, Р. Гнейст, У. Уиллоуби А. Дайси и т.д. В XX веке Конституционное право пополнилось трудами М. Ориу, М. Вебер, Г. Моска, Д. Брайси, С. Лоу, Г. Еллиника и т.д.

Стоит отметить, что в России наука конституционного права стала развиваться только с конца XIX века, что обусловлено сложностью процесса перехода от абсолютной монархии к конституционной на первом этапе. Второй этап характеризуется возрастанием количества работ, обусловленных возрастанием роста революционных настроений в начале XX века. Третий период начинается в период после революции 1917 года и в котором прослеживается резкое сужение исследований в связи с господством марксистско-ленинской идеологии в которой отвергались основные постулаты конституционализма, такие как парламентаризм, разделение властей, примат прав и свобод человека и т.д. Четвертый этап начинается с распада СССР и создания Российской Федерации в науке которой начались процесс возрождения исследований основных постулатов современного мирового конституционализма. В формировании науки конституционного права в России внесли свой вклад: М.Т. Лорис-Меликов, Н.Н. Алексеев, И.А. Ильин, Б.Н. Чичерин, Н.М. Коркунов, Ф.Ф. Кокошин, А.Д. Градский, В.М. Гессе, П.И. Струве, Е.Б. Пашуканис, И.П. Разумовский, И.Д. Левин. В исследования Конституционного права зарубежных стран внесли большой вклад: В.Н. Дурденевский, Г.С. Гуревич, М.М. Ковалевский, С.А. Авакьян, А.А. Мишин и т.д.

1.4. Понятие и сущность конституции

Стоит обратить внимание на то, что конституционное право в целом и конституционное право зарубежных стран представляют собой отрасли любого национального права, в рамках которого закрепляются идеологические основы государства в любой стране. Под идеологией понимается – система взглядов и идей, в которых осознаются и оцениваются отношения людей к действительности и друг к другу, а также содержатся цели (программы) социальной деятельности⁴. В любой конституции имеет место глава в которой закрепляются основы конституционного строя, которые составляют важный компонент регулирования. В ней закреплены ценности, которыми должно руководствоваться общество в целом и государственная элита в частности.

При этом, изучая конституционное право зарубежных стран было давно замечено, что несмотря на наличие конституций и созданных на её основе конституционных законов ситуация с демократией в большинстве государств мира находится в плачевном состоянии. Многие ученые пишут, что в конституционных документах этих стран, даже при наличии норм провозглашающих демократические ценности отсутствуют. Задается вопрос, почему это происходит?

Дело в том, что в данных конституционных актах отсутствует идеология конституционализма. Имеется много определений конституционализма, но за основу мы возьмем определение, в котором под ним понимается идеология социократии или господства общества над государством, представляющим собой корпорацию чиновников⁵. Противоположной идеологией конституционализма является идея этатизма, в рамках которой государство довлеет над человеком и видит в нем только инструмент достижения своих целей. Впервые идея конституционализма была отражена в положениях Французской декларации прав человека и гражданина 1789 года, где в ст. 16 говорит-

⁴ Идеология // Современный философский словарь [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://philosophy.niv.ru/doc/dictionary/modern/articles/137/ideologiya.htm> (дата обращения: 22.03.2024)

⁵ Денисов С.А. Конституционализм и конституция // КВ. 2021. №6 (24). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/konstitutsionalizm-i-konstitutsiya> (дата обращения: 10.04.2024).

ся, что: «Любое общество, в котором не обеспечена гарантия прав и не определено разделение властей, не имеет конституции»⁶.

Чем отличаются конституционализм от этатизма? Прежде всего, своим содержанием концепций. В конституционализм входят идеи: демократический политический режим, республиканская форма правления, децентрализация в системе государственной власти, наличие местного самоуправления, формирование правового государства. В этатизме: авторитаризм, монархия или олигархическая форма правления, сосредоточение власти в центральных органах власти, отсутствие органов местного самоуправления, толкование права как инструмента государственной власти.

Стоит отметить, что в 90-ые годы в переименование в российской науке государственного права в конституционное закладывалась идея внедрения как в нормативно-правовые акты, так и в практику их реализации основополагающие идеи конституционализма. При этом имело место осознание того, что переход к вышеперечисленным ценностям не произойдет моментально и для этого необходимо значительное количество времени и усилий, как всего населения, так и государственной элиты страны.

Термин «конституционализм» изначально появился в американской политико-правовой мысли в конце XVIII начале XIX веков. Отцы –основатели Конституции США 1787 года вложили в него идею главенства конституционного акта в правовой системе и подчинения её положениям всех издаваемых нормативно-правовых актов. Затем данное понятие наполнилось еще одним содержанием – характеристикой перехода к демократическому режиму и установлению конституционного строя.

В дальнейшем «конституционализм» пополнился идеями о соблюдении и признании права человека, установлением идеи разделения властей, господства права и участие населения в управлении государством. Все положения указывают на то, что конституционализм в праве является порождением философской теории либерализма.

Необходимо обратить внимание на то, что идеология конституционализма не является догмой, а постоянно совершенствуется и изменяется. Значительный вклад в данный процесс вносит наука «Кон-

⁶ Французская декларация прав и свобод человека и гражданина 1789 г. / <https://diletant.media/articles/37033615/> (дата обращения: 10.04.2024).

ституционное право» и её разновидность - «Конституционное право Зарубежных стран».

Необходимо обратить внимание на то, что в современной науке имеют место разные трактовки конституционализма, исходя из национальных, религиозных и исторических условий. Появились трактовки конституционализма: социалистического и капиталистического, исламского и христианского, китайского или американского и т.д. Для этого используется теория конституционной идентификации.

Стоит отметить, что исследователи данного явления находят элементы конституционализма в античной, средневековой истории, а в период Возрождения она сформировалась в единую научную теорию. Исследования в рамках конституционного права зарубежных стран позволит исследовать процесс становления идей конституционализма в отдельно взятых странах. Стоит помнить, что становление демократических ценностей в государствах имеет национальную специфику.

Историческое развитие конституционного права каждой страны позволяет говорить на сегодняшний день о степени конституционализации каждого государства. Одни страны имеют довольно развитую систему конституционализма и формируют его с XII века как Англия, с XIV века как Франция, с XIX века как Германия. Другие встали на путь построения конституционализма в XX века как Россия, страны Восточной Европы. Имеют место государства, которые находятся в начале построения конституционных идей, такие страны имеют место в Африке, Южной Америке и Азиатском континенте.

При этом стоит отметить, что в странах уже с развитым конституционализмом имеют место тенденции трансформации отдельных элементов конституционализма. Происходит перерождение демократических государств в авторитарные. В них государственная элита прямо отказаться от идей прав человека и правового государства не может, так как это вызовет социальный протест и дестабилизацию внутриполитической ситуации, а значит, ими осуществляется подмена понятий и манипуляция политико-правовым сознанием населения. Идет замена либерального конституционализма - социальным конституционализмом, в рамках которого предполагается сохранение главенства государства и государственной элиты и подчинение населения их це-

лям и задачам. Стоит помнить, что организованной меньшинство всегда будет править разобщенным большинством.

Ярким примером может являться состояние одного из элементов демократии - систем партий в основных государствах западного мира. Через систему партий личности обеспечивают себе доступ к политической, а при её развитости и к государственной власти. Именно через систему партий личности осуществляют давление на государственный аппарат, добиваясь доступа к участию в формировании, использовании национального права, тем самым обеспечивая свою защиту от произвола государства.

Так в Великобритании, в которой появились первые элементы конституционализма, с конца XX века политическая система в целом и система права в частности вошла в серьезный и затяжной кризис. Так с 70-х годов начинается снижаться процент явки избирателей на выборы в парламент страны, а также снижение членства в основных политических партий. Если в 70-х годах членами двух основных партий страны являлись 3 миллиона человек, то в 20-х годах XXI века их около 250 тысяч⁷. Что показывает рост недоверия к политическим партиям и политическому истеблишменту в целом. Недоверие явилось следствием ухудшения уровня жизни граждан, значительное количество злоупотреблений, связанных с коррупцией и нецелевым использованием государственных средств как в правительстве, так в парламенте, увеличение бремени налогов у обычных граждан и помощь партийного руководства фирмам в уходе от налогов в налоговых убежищах и т.д. Бюрократический аппарат погряз в роскоши, и постоянно увеличивает финансовые потребления, поступающие от крупных компаний и финансовых институтов через лоббистские фирмы которые не подконтрольны обществу. У англичан явно прослеживается разочарование и недовольство состоянием дел, как в системе партий своей страны, так и в системе государственных органов, из которых рекрутируется государственная элита.

Соединенные Штаты Америки традиционно являются оплотом демократии в мире. Еще в 1880 году английский политолог Джон Брайс писал, что: «В Америке главными двигателями силы являются политические партии; там правительство играет менее важную роль,

⁷ Джефри Хоскинг О кризисе гражданского общества в Великобритании / <https://www.perspektivy.info/print.php?ID=343914> (дата обращения: 29.03.2024).

чем в Европе, а партии – более важную»⁸ Но с XIX до XXI века в двухпартийной системе существующей в ней серьезных изменений не произошло, что привело, по мнению американских ученых 1) разрыву между индивидуальными и групповыми интересами; 2) особенностью политических институтов участвующих в принятии решений и в частности в двухпартийной системе которая не может отразить весь спектр политических идей и желаний политических элит и различных групп общества⁹.

Эти причины привели к кризису всей политической системы США, в которой политические элиты не желают между собой договариваться, а желают получить больше финансовых и управленческих выгод, забывая об интересах трехсот миллионов американцев. Не зря профессор социологии Х. Анхайер пишет, что: «Перегруппировка существующей в США партийной системы может оказаться единственным путем выхода из тупика для американской политики»¹⁰.

Французская республика является «колыбелью» формирования политических партий и именно в ней была сформирована одна из первых систем партий. Формирование политических партий во Франции началось еще в период Великой французской революции и провозглашения Первой французской республики в 1792 году. Формирование парламента республики породило политическую традицию делить партии на правые, левые и центральные.

При этом, парадоксом является то, что при развитости системы партий её роль в участии осуществлении государственной власти была и остается очень слабой. Как пишет Концыбовская М.Н.: «На протяжении всей истории Франции именно государство на всех стадиях развития – абсолютной, либеральной и социальной - создало общество»¹¹. Её поддерживает Е.А. Шапкина утверждающая, что институ-

⁸ Bryce, J. The American Republic.\Ch. 2. / J. Bryce. – М. 1890.

⁹ Tomasky M. Don't blame Obama. The US political system is broken // The Guardian. – 2009. – Dec. 13th. – URL: <https://www.theguardian.com/commentisfree/cifamerica/2009/dec/13/america-broken-political-system-obama>. (date of access: 09/14/2023).

¹⁰ Borisova A.R., Zhuravleva V.Yu. Donald Trump as an expression of the imbalance in the American political system // Russia and America in the XXI century. Electronic scientific journal. - 2017. - No. 3. - URL: <http://www.rusus.ru/?act=read&id=588>. (access date: 02/14/2024).

¹¹ Концыбовская М.Н. Основные модели взаимодействия институтов гражданского общества и государства в условиях глобализации // Изд. Саратов. ун-та Нов. Сер. Сер. Социология. Политология. 2015. № 2.

ты гражданского общества больше зависели от государства, чем государство от них¹². Традиция могущественного министерского кабинета и слабость парламента и судебной власти сохраняются во Франции до сегодняшнего дня. По сути это говорит о слабых позиция системы партий во Франции, так как парламент формируется по партийному принципу.

Стоит обратить внимание на то, что почти все французские исследователи системы партий Франции отмечают нарастание к ней пессимистических настроений у французов. По опросам в апреле 2015 года политическим партиям высказали доверие только 9 % опрошенных, 66% считают, что политики в основном коррумпированы, а 86 % уверены, что они руководствуются только личными интересами¹³.

Выше приведённые факты говорят о том, что принципы демократии в ведущих странах мира деформируются, в них повсеместно идет процесс попрания прав человека и народов, выдавливания их из завоеванных когда-то предками прав объединяться и участвовать в осуществлении государственной власти. Идет активное попрание основ либерального конституционализма в государства в которых он появился.

Основные понятия

Конституция; конституционное право; конституционное право зарубежных стран; государство; конституционализм; объект исследования; предмет исследования; конституционные отношения; метод; методология; либерализм; традиционализм; демократия; олигархия; элита, источники права; наука; норма права; институт права; отрасль права.

Вопросы к практическим занятиям

1. Предмет конституционного права?
2. Объект конституционного права?
3. Методы и методология применяемая в КПЗС?

¹² Шапкина Е.А. Конституционно-правовое регулирование и организационные формы взаимодействия государства и институтов Гражданского общества во Франции // Право и государство: теория и практика. 2018. № 7. С. 121.

¹³ Fractures françaises, enquête réalisée par Ipsos/Steria pour la Fondation Jean-Jaurès, Le Monde et Sciences Po (programme « Vie politique »), avril 2015, P.40.

4. Особенности конституционно-правовых отношений?
5. Особенности конституции как нормативно-правового акта?
6. Что представляют собой источники конституционного права?
7. Особенности конституционного права зарубежных стран как науки?
8. История становления науки конституционного права?
9. Особенности конституционного права зарубежных стран как учебной дисциплины?
10. Понятие и сущность конституционализма?

Темы докладов и сообщений

1. Конституционно-правовые нормы.
2. Система конституционного права.
3. Система взглядов и установок Фомы Аквинского.
4. Вклад Жана Бодена в формировании конституционного права.
5. Идеи Макса Вебера.
6. Роль и место гражданского общества в современной социальной системе.

Список рекомендуемой литературы

1. Борискова И.В. Источники конституционного права в зарубежных странах // Территория науки. 2016. №1.
2. Эриашвили Н.Д, Иванова Ю.А. К вопросу о Конституционном праве Зарубежных Стран // Криминологический журнал. 2023. №1.
3. Кененова И.П. Методология и методика преподавания Конституционного права Зарубежных стран // СКО. 2009. №6 (73).
4. Капитонов С.А. Государство и конституция // Труды Академии управления МВД России. 2012. №4 (24).
5. Хамгоков А.Л. О вопросах формирования сущности современной конституции // Научные известия. 2022. №28.

Раздел 2 ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ

Тема 2. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА США



План

1. Общая характеристика Конституции Соединенных Штатов Америки.
2. Конституционно-правовые положение личности в США.
3. Система государственных органов в США.
4. Государственно-территориальное устройство США.

2.1. Общая характеристика конституции Соединенных Штатов Америки

Конституционное право Соединенных Штатов Америки является одним из старейшин в мире. При этом оно является образцом для построения демократий в странах мира и обладает прочными историческими традициями. При этом Конституционное право США является элементов конвергенции двух правовых семей англо-американской и романо-германской, что позволяет ему послужить образцом для построения конституционного права в государствах, относящихся к разным правовым семьям.

Американский конституционный акт является одним из старейших в мире, он неизменен уже более двухсот лет, так как содержит в себе только структурные элементы государства и не содержит принципы и идеи, которые могут устаревать или модернизироваться во времени.

История становления Конституции США начинается с соглашения колонистов в 1620 году подписанное всеми имеющими права на подпись пассажирами парохода *Mayflower* («Майский цветок» или «Боярышник»). Всего на пароходе было 104 человека, но только 41 имели право подписи соглашения по тому, что они были мужчинами. По убеждениям они были протестантами с левым уклоном. Подписанное соглашение по своей сути было соглашением о правилах совместного проживания на новых землях. Именно в этом акте впервые были сформулированы основные принципы Соединенных Штатов: власть большинства, религиозность и государство для всеобщего блага.

Следующим конституционным актом США является принятие тринадцатью штатами Декларации независимости в 1776 году, где уже были прописаны неотчуждаемые права человека, стремление к свободе и счастью. С 1776 по 1780 годы в одиннадцати штатах принимаются собственные конституции, в которых было много положений, вошедших затем в основной документ страны, это прежде всего билли о правах, установки на народный суверенитет и выборность государственных органов. При этом имели место ущемления в правах негров, запрет женщинам участвовать в выборах и привилегии имущему населению.

В 1781 году одиннадцать штатов объединяются, закрепляя объединение конституционным актом «Статьи о конференции». Данным актом было сформировано первое единое американское государство с широчайшими правами штатов, однопалатным парламентом обладающим довольно слабыми полномочиями, что послужило причиной его пересмотра и создания ныне действующей Конституции 1787 года.

Конституция 1787 года была разработана федеральным Конвентом и закрепила систему высших органов единого государства. Федеральная Конституция закрепила президентскую форму правления, федеративное государственно-территориальное устройство, парламент состоящий из двухпалатного Конгресса, Президента и правительства, а также Верховного Суда. Преамбула Конституции указывает на основные цели американского государства, включающие установление правосудия, гарантированность внутреннего спокойствия,

обеспечение совместной обороны, а также стремление к всеобщему благоденствию и свободе.

По способу внесения изменений она является «жесткой», так как для их принятия необходимо конституционное большинство двух палат одновременно составляющее 2/3 голосов за изменение. Для ратификации внесенных изменений требуется их ратификация 3/4 парламентами штатов. За все существование Конституции было принято всего 27 поправок, хотя предложений было значительное количество. Адаптация конституционного акта к изменяющимся обстоятельствам в основном осуществляется с помощью довольно широкого её толкования.

В Конституции отсутствует закрепление какого-либо общественного строя, так как считается, что в этом нет необходимости по тому, что его закрепление по сути представляет собой ограничение свободы и оказывает на идеологическое воздействие, что не приемлемо в государстве состоящим из свободных людей.

По своей структуре действующая Конституция представляет собой акт, состоящий из преамбулы, 7 статей и 27 поправок. Статья I, состоит из 10 разделов, и посвящается структуре органов законодательной власти, статья II состоит из 4 разделов и регулирует вопросы функционирования исполнительной власти, статья III состоящая из 3 разделов посвящена судебной власти, статья IV состоящая из 4 разделов закрепляет государственно-территориальное устройство. Статьи V, VI и VII посвящены внесению поправок, характеру верховного права и обязанности для всех поддерживать конституционный акт, а так же механизме вступления в силу Конституции.

Основы конституционного строя США составляют систему принципов, состоящих из демократического политического режима, федеративного государственно-территориального устройства, главенства права, республиканской формы правления, светскости в религиозной составляющей и развитой системы разделения властей.

Впервые в мире главный закон государства в США принимался от имени народа и для него. Утверждается, что народ является основой социальной и государственной системы, и который через выборы формирует исполнительную и законодательную власти, обеспечивающие ему защиту его прав и свобод. Группы народа сформировали отдельные штаты, которые являясь государственно-подобными обра-

зованиями затем объединились на основе договора в федерацию для решения общих задач.

В США сложилась довольно своеобразная правовая система, где все органы государства функционируют только по предписаниям правовых норм. Во главе всего нормативного материала страны помещена Конституция, обладающая высшей юридической силой и которую все должностные лица обязаны соблюдать. Контроль за этим осуществляется всей системой независимых судов, роль и значение которых в США очень высокая.

Светскость государства предполагает, что в стране отсутствует государственная религия, хотя идеологическая основа правового сознания большинства американцев сформирована под воздействием протестантской христианской идеологии. В стране действует огромное количество различных религиозных концессий, все они равны между собой и их представители имеют равный доступ к государственной службе.

Республиканская форма правления изначально, характерна для США. Идей создания монархического правления в стране нет и некогда не было. Построение всей системы госвласти основывается на теории разделения властей созданной Шарлем Монтескье. Она была дополнена эффективной системой сдержек и противовесов, которая работает автоматически до сегодняшнего дня, гарантированно обеспечивает невозможность узурпации всей власти в одних органах власти. Законы может издавать только Конгресс, правительство обязано их выполнять, а судебные органы осуществляют контроль, чтобы они не вмешивались в компетенцию друг друга. Контроль за деятельностью друг друга они тоже могут осуществлять, так Президент обладает правом «вето» против любого закона, принятого парламентом, Конгресс и Верховный суд могут возбудить дело об импичменте в отношении Президента страны, Верховный суд может лишить силы любой закон, если признает его не конституционным.

Стоит отметить, что в конституционных принципах США отсутствует принятый в многих государствах принцип социальности, так как считается что это тавтология – государство по определению является частью социума, а значит закреплять этого не требуется.

2.2. Конституционно-правовое положение личности в США

В США изначально была принята теория естественных прав человека и поэтому, в тексте федеральной Конституции отсутствовало закрепление прав и свобод человека. Под воздействием народных масс, отказывающихся в ратификации федеральной Конституции, они были внесены в форме поправок в основной закон страны. Это произошло в 1791 году, когда были приняты первые десять поправок к Конституции, и которые стали называть «Биль о правах». Затем количество поправок было доведено до двадцать семь.

В первой поправке предусматривалась свобода слова, печати, мирных собраний, свобода совести и право обращаться с петициями к правительству. При этом эти права были сформулированы в форме запрета государственным органам их ограничивать. В поправке предусматривается запрет на создание государственной религии и указание на отделение церкви от государства. Цензура запрещается, но предусмотрен механизм «предварительного ограничения» публикации той или иной информации на основе решения суда. Предусматривается возможность политической оппозиции, но так как политические права не считаются абсолютными злоупотребление ими может привести к уголовному преследованию.

Во второй поправке закрепляется право граждан США владеть и хранить огнестрельное оружие. Предусматривается механизм приобретения оружия, который различен в каждом штате. При этом почти везде ограничиваются в приобретении оружия наркоманы, ранее судимые и психические больные люди.

Третья поправка регулирует вопросы размещения на постой солдат в домах граждан. Имеет место запрет на размещение без согласия хозяев. Хотя поправка в мирное время потеряла свою актуальность, но сейчас воспринимается как гарантия неприкосновенности жилья.

Четвертая поправка предоставляет неприкосновенность личности, ценных бумаг, жилища от необоснованных обысков и арестов. Все эти действия в США можно осуществлять только с разрешением суда, что гарантирует защиту от полицейского произвола.

В пятой поправке закрепляются принципы судопроизводства и связанных с ним свобод: возможность рассмотрения дела судом при-

сяжных, запрет на повторное уголовное преследование за одно и то же преступление, лишения свободы и жизни без судебного разбирательства, возмещение ущерба и т.д.

В шестой поправке раскрываются основы уголовного судопроизводства, где предусматривается публичное рассмотрение дела, обеспечение процессуальными правами обвиняемого, разбирательство дела в штате где было совершено преступление и т.д.

Седьмая поправка распространяет суд присяжных и на гражданское судопроизводство.

Восьмая поправка запрещает чрезмерные налоги, штрафы, жестокие и необычные наказания.

Девятая поправка устанавливает, что закрепление прав и свобод в Биле о правах не умаляют других прав человека, которые принадлежат ему от рождения.

Десятая поправка утверждает, что у штатов могут быть расширенный перечень прав и свобод, а делегированные федеральной Конституции права и свободы распространяются на все население страны.

В последующий период были приняты ещё семнадцать поправок в «Биле о правах», наиболее существенные из них: тринадцатая поправка отменяла рабство и ставила на нем запрет; четырнадцатая поправка запрещала судебное наказание без проведения соответствующей процедуры; восемнадцатая поправка вводит сухой закон в стране, а двадцать первая его отменяет и т.д.

Конституционный контроль в США до 1803 года осуществлялся Конгрессом, но практика показала его неэффективность и по этому, данная деятельность была делегирована Верховному суду США. Данное решение является закономерным, так как в США действует прецедентное право и по этому, Верховный суд не осуществляет предварительную оценку конституционности того или иного закона, а осуществляет его только при рассмотрении конкретного дела. В связи с этим некоторые законы могут действовать длительный период времени пока какое ни будь лицо не поставит вопрос перед судом, что нарушаются его конституционные права. Верховный суд США если его признает таковым, то не один суд больше не примет иска по данному закону. В практике Верховного суда, после принятия Конституции, неконституционными были признаны около нескольких десятков

законов, при этом суд не злоупотребляет этим своим правом. Правящие круги США считают создание Конституционного Суда в США ненужным.

2.3. Система государственных органов в США

В США закреплена и активно работает горизонтальная система разделения властей, дополненная сдержками и противовесами. Одно из главных ролей в ней играет законодательная власть, называемая Конгрессом.

Конгресс состоит из двух палат: Сената и Палаты представителей. Состав обеих палат в США избирается его гражданами на основе равного, тайного и всеобщего голосования. Парламент США представляет интересы как всей федерации, так и отдельных штатов.

Главной задачей Конгресса является создание законов, исполнение которых обязательно на всей территории США. Исторически сложилась двухпартийная система комплектования палат парламента. Одна из партий, которая обладает большинством в Конгрессе, получает право комплектовать правительство и выдвигать из своих рядов Президента, тогда как вторая всегда находится в оппозиции и осуществляет критику проводимой политики исполнительной власти, не давая её абсолютизироваться.

Конгресс США формируется на основе бикамерализма (двухпалатности). Палаты между собой равноправны, но каждая представляет население по-разному, так Палата представителей выбирается от численности населения штатов, а Сенат на основе равенства субъектов федерации. Сенат в одном составе осуществляет свою деятельность в течении шести лет, Палата представителей двух лет, а Президент США выбирается на четыре года. Выбираемые члены Конгресса могут осуществлять законотворческую деятельность в течении нескольких сроков, если его выбирает население. Была попытка ограничить их пребывание в Конгрессе двенадцатью годами, но Верховный суд отклонил данное предложение.

Верхней палатой Конгресса США является **Сенат**. Он формируется с помощью выборов, населением штатов. От каждого штата избирают по 2 сенатора, независимо от численности населения. Членом Сената так же является Вице-Президент, который является председа-

телем Сената. В выборах сенатора может участвовать любой гражданин США, являющийся гражданином страны в течении 9 лет, достигшим тридцатилетнего возраста и проживающий в пределах какого-либо штата Америки.

Нижней палатой Конгресса является Палата представителей, избираемая население штатов в составе 435 человек, на срок два года. Увеличивать число мест в данной палате не допускается, но если количество население какого-либо штата увеличится, то происходит перераспределение мест между штатами, для пропорционального представительства. Членом Палаты Представителей может стать любой гражданин США, проживающий в штате не менее семи лет, достигший двадцатипятилетнего возраста. Палата Представителей сама выбирает себе спикера из своих рядов, и который является по должности третьим человеком в США.

Парламентарии США работают на постоянно основе и не имеют права совмещать свою деятельность в коммерческой и иной государственной сферах. За свою работу он получают денежное вознаграждение и ряд льгот. При каждом депутате работают помощники и референтов, так же имеют они имеют иммунитет от уголовного преследования.

Мандат членов Конгресса носит свободный характер, а значит, они не связаны обещаниями и отстаивают интересы не отдельной группы избирателей, а всего американского народа. При этом желание переизбраться на еще один срок вынуждает их следовать ранее обещанной избирателям программе.

Все палаты Конгресса работают в формате комитетов и комиссий. Особенно важна работа в постоянных комитетах, которых в Палате Представителей функционирует двадцать два, а в Сенате семнадцать. Каждый комитет осуществляет свою деятельность в какой-либо сфере государственного управления и компетенция каждого отражена в регламенте каждой палаты. При осуществлении своей деятельности каждый комитет может затребовать от органов государственной власти любую информацию, вызвать на беседу любое высшее должностное лицо.

Для координации своей деятельности по тому или иному законопроекту палаты парламента создают объединенные комитеты. Для снятия разногласий формируются согласительные комитеты. Доволь-

но распространена практика создания в палатах Конгресса «комитета всей палаты», так в Сенате они рассматривают вопросы, связанные с международными договорами, а в Палате Представителей финансовые законы, что позволяет существенно упростить процедуру принятия решений.

Президент США возглавляет в стране всю исполнительную власть в личном качестве. Президент по Конституции обладает полной независимостью от Конгресса и ответственен только перед народом США, который его выбирает через своих выборщиков. Полномочия главы исполнительной власти довольно широки, но не имеют жестких пределов, так как предусматривается их постоянное увеличение. При этом за все существование США не один Президент страны не смог получить диктаторские полномочия, так как Конгресс и Верховный суд осуществляют его сдерживание.

Стоит отметить, что роль Президента страны доминирует по отношению к Парламенту и Верховному суду, ведь именно он определяет направление как внешней, так внутренней политики. При этом влияние Президента во многом зависит от расклада политических сил, так как если Президент и большинство Конгресса являются членами одной партии, то все его законопроекты легко реализуются, тогда когда они относятся к разным партиям, то возникают серьезные конфликты, что даже может привести и к импичменту Президента. Такие же противоречия могут возникать между Президентом и Верховным судом. В такие моменты система разделения властей в США становится неустойчивой.

Президент США находится под пристальным вниманием средств массовой информации, как лояльных к нему, так и оппозиционных. Он находится в постоянном контакте с различными группами давления и финансовыми кругами страны, которые способствуют его успешной деятельности.

Требования к кандидату в президенты США довольно скромны, им может стать гражданин США который прожил в стране не менее четырнадцати лет и имеющий возраст тридцать пять лет. При этом Президент и Вице-президент должны быть жителями разных штатов Америки. Подбором кандидатов в Президенты и их выборами занимаются две основные партии страны, представленные в Конгрессе.

Срок полномочий Президента составляет четыре года, досрочных выборов не предусмотрено. Действует обычай, при котором любой Президент страны не может занимать должность больше двух сроков. Выборы назначаются в первый вторник ноября месяца в каждый високосный год.

Одной из особенностей выборов Президента США является то, что его выборы проходят косвенным путем. Граждане страны на первом этапе выбирают выборщиков, численность которых совпадает по количеству сенаторов и депутатов Палаты представителей. От столичного округа Колумбия выбирается три выборщика. Общее число выборщиков составляет 538 человек, которые уже на втором этапе непосредственно выбирают из представленных партиями кандидатов в Президенты. Для принятия решения необходимо простое большинство голосов. Коллегия выборщиков от каждого штата голосует в столице своего штата. Двадцатого января в столице страны Вашингтоне проходит инаугурация вновь избранного Президента США.

Косвенные выборы уже длительный период времени подвергаются критике, так как народ непосредственно Президента не выбирает, а выборщики, как правило, являются представителями, какой либо из двух партий, так что результаты выборов можно спрогнозировать.

Выдвижение кандидатов от каждой партии проходит на партийных съездах, где как правило соревнуются между собой от двух, до трех кандидатов. Кандидат, ставший победителем в праймеризе (первичных выборах), становится единственным партийным претендентом, и все члены партии обязаны голосовать только за него.

Избранный Президент США за свою деятельность получает фиксированную оплату, которая определяется в первые дни после выборов и в течении всего срока является неизменной. Имея иммунитет от уголовного преследования, он не освобождается от гражданско-правовой ответственности. Главе государства предоставляется охрана, а также после выхода в отставку пенсионное обеспечение.

Полномочия Президента могут быть досрочно прекращены по четырем основаниям, что зафиксировано в 25 поправке к Конституции:

- отстранение от должности;
- смерть;
- отставка;
- неспособность осуществлять свои полномочия.

Все конституционные полномочия Президента США можно сгруппировать по сфере их действия:

Представительные полномочия заключаются в том, что, являясь высшим должностным лицом страны, он представляет США в международных отношениях и внутри страны. Он обладает как правом помилования за преступления, совершенные в стране, так может объявить амнистию. Имеет право награждать высшими орденами страны, как военных, так и гражданских лиц.

Законотворческие полномочия заключаются в том, что хотя он не обладает правом законодательной инициативы, но многие законопроекты разрабатываются его администрацией. Он может использовать право вето на любой закон в течении десяти дней и имеет право возвращать его на повторное голосование со своими поправками. Право вето Конгресс может преодолеть, только проголосовав за это 2/3 голосов депутатов двух палат.

Военные полномочия определяются тем, что Президент является Верховным главнокомандующим армии, флота и милиции штатов. Войну он объявлять не имеет права, но может направить вооруженные силы США за границу защищать «интересы Америки». Срок пребывания за границей определен 60 днями, после чего Конгрессу должен быть предоставлен доклад, на основании которого войска или отзываются или их срок пребывания за границей увеличивается.

Президент назначает высший офицерский состав страны во главе с министром обороны, который обязательно должен быть гражданским лицом. Ему предоставлено право присваивает высшие воинские звания, и формировать генеральный штаб страны (объединенную группу начальников штабов).

Внешнеполитические полномочия заключаются в определении и осуществлении внешней политики страны, парафирование международных договоров и подписании на них ратификационных грамот после одобрения Сенатом. Значительные полномочия у Президента имеются для визирования от лица страны исполнительные соглашения, для осуществления которых согласия Сената не нужно.

Президент формирует дипломатический корпус при согласии Сената, назначает на должности послов, посланников, консулов и представителей в международные организации. При нем аккредитуются все иностранные послы и посланники.

Назначения высших должностных лиц Президент осуществляет с согласия Сената, что составляет почти триста человек. В их число входят министры, судьи, как Верховного суда, так и иных федеральных судов, послы и посланники, руководители отраслевых ведомств. Если при назначении требуется согласие Сената, то отстранять от должности Президент может единолично.

Чрезвычайные полномочия Президент может осуществлять как по всей территории США, так и в отдельных штатах. О решении Президента об объявлении чрезвычайного положения сообщается в Конгресс. Отмена осуществляется как самим Президентом, так и решением Конгресса, а также при истечении срока на которое оно было принято.

Президент осуществляет свою деятельность при помощи своей администрации, которая состоит из трех составляющих: департаменты и кабинеты, исполнительный аппарат Президента и исполнительные агентства.

Комитеты состоят их руководителей департаментов, называемых министрами, но именуемых в нормативных актах Секретарями. Данный орган является совещательным и созывается по личному распоряжению Президента. Не каких актов кабинет не издает, а решения оформляются актами главы государства. Каждый кабинет формируется и работает под контролем персонально Президента и в случае прекращения его деятельности расформировывается и создается новым Президентом. Периодичность сбора кабинета министров определяется Президентом самостоятельно, иногда регулярно, а иногда эпизодически.

Структурно в кабинет министров входят 13 руководителей департаментов (юстиции, обороны, финансов, внутренних дел, торговли и т.д.). Министры осуществляют свою деятельность в тесном взаимодействии с профильными комитетами Конгресса, их полномочия регламентируются специальными биллями.

Исполнительный аппарат Президента состоит из структурных подразделений, а также из советников, референтов, помощников. В число структурных подразделений входят: Администрация Белого дома, Совет национальной безопасности, Совет по внутренней политике, Совет по разведке и т.д. В среднем их количество состоит из 14-16 подразделений, в которых работает до двух тысяч человек.

Исполнительные агентства делегируются как независимые административные комиссии, хотя и их независимость довольно условна, так некоторые агентства формируются Президентом с согласия Сената, некоторые подчинены Конгрессу, но неподотчетны Президенту. Общее их число доходит до пятидесяти организаций. К ним можно отнести: Комитет гражданской авиации, Комиссия по ценным бумагам, Почтовая служба США, Агентство по национальной безопасности и т.д.

Все служащие вышеперечисленных подразделений являются государственными служащими имеющие официальные ранги и обладающие правовыми и социальными гарантиями. Кроме ведомственных биллей их деятельность регламентирует разработанный Конгрессом этический кодекс правительственного служащего в рамках которого предъявляются требования по сохранению государственной тайны, преданности принципам государства, соблюдения трудового дня, запрет на коррупцию и борьбу с ней и неиспользования должностных возможностей в личных целях т.д.

Важное место в системе разделения властей занимает **судебная власть**. В США судебная власть выполняет роль арбитра в отношениях между законодательной и исполнительной властями. Она обладает реальной самостоятельностью, независимостью и широкими властными полномочиями. При этом судебная власть обеспечивает систему гарантий гражданам по защите их права и свобод. Важной её функцией в США является, в условиях прецедентного права, правотворчество.

В американском обществе судебная власть наделена неограниченными полномочиями, не зря США иногда называют «государством судей», где доверие народа к суду довольно высокое. В стране развита система предоставления юридических услуг и где юридическая специальность считается очень престижной.

Авторитет судебной системы в США опирается на обязательном исполнении всех судебных решений всеми органами государственной власти и населением в целом. Вершиной судебной деятельности являются решения Верховного суда, который осуществляет контроль за конституционностью статутного права страны. При этом судебная власть активно формирует массив прецедентов стране, и не как не

вмешивается в деятельность исполнительной и законодательной властей.

Вся судебная власть в стране жестко централизована и составляет единую государственную структуру. Статус судей в государстве и обществе очень высок. Предусматривается их несменяемость до того пока их деятельность «безупречна». Источниками для судебной деятельности могут быть право справедливости, общее право, Конституция, статуты, а также договора. Судебной практике подвержены все споры как между госорганами, общественными организациями и гражданами страны.

Особенностью судебной системы США является её дуализм. На территории каждого штата действуют как суды штатов, так и федеральные суды. При этом компетенция федерального суда определена федеральным законодательством, а штатов региональным. Связующим звеном между этими уровнями является Верховный суд США. Стоит отметить, что Верховный суд и федеральные суды контрольными функциями в отношении судов штатов не обладают.

Распределение полномочий довольно своеобразно. Как правило, 90% уголовных дел рассматриваются судами штатов, а федеральные суды в основном рассматривают дела гражданско-правового характера. При этом в некоторых делах предусматривается право выбора юрисдикции сторонами спора.

В судебной системе США, наряду с приговорами, суды могут издавать приказы трех видов, что обеспечивает гарантию соблюдения прав и свобод человека и гражданина. Приказ *habeas corpus* предусматривает освобождения любого лица, если ему не предоставят обвинение в определенный срок. Приказ *mandamus* предписывает должностных лиц исполнить свои должностные обязанности, в сфере разбирательства дела ходатайствующего. Приказ *injunction* указывает на необходимость прекращения лицом действий до судебного разбирательства, так как это может нанести еще больший вред.

Система федеральных судов состоит из районных, окружных и Верховного судов. Так же имеют место специальные суды.

Районные суды в США являются судами первой инстанции, они осуществляют рассмотрение дел уголовного и гражданского характера. Общее число районных судов составляет 96. Районные суды в малых штатах представлены одним судом, а в крупных штатах, до четы-

рех. В каждом районном суде осуществляют судебную деятельность от одного до двадцати семи судей.

Окружные суды выполняют апелляционные функции, они рассматривают жалобы на решения административных органов. Их в стране насчитывается тринадцать судов, в каждом осуществляют судебную деятельность от восьми до двадцати трех судей. Судебную деятельность они осуществляют в составе трех судей, один из которых является главным.

Верховный суд занимает центральное место в судебной системе США. В нем осуществляют судебную деятельность девять судей, которые выбирают одного главным. Продолжительность работы судебного корпуса в Верховном суде не определена и поэтому они находятся в нем от 20 до 30 лет. Сместит судью Верховного суда можно только процедурой импичмента, что показывает значимость данного органа для всей государственной системы.

В структуре Верховного суда создание коллегий не предусматривается, так как они все участвуют в рассмотрении поступающих дел, что конечно ведет к перегрузке делами судебного органа. Для снятия данной проблемы предусматривается письменная форма рассмотрения дел, в которой вызов свидетелей и сторон не предусматривается.

Так же Высший суд США является апелляционной инстанцией осуществляющей контроль во вопросам права и факта за вынесенными приговорами всех нижестоящих судов. Данный судебный орган может выступать и как суд первой инстанции при разрешении споров, как между штатами, так и между федерацией и штатом, дипломатическими представителями зарубежных стран, а также может рассматривать дела против иностранных граждан. Стоит отметить, что дел, где Верховный суд выступает первой инстанцией, довольно мало.

Центральное место в деятельности Верховного суда США все же занимают дела о признании того или иного законодательного или административного акта не конституционным. Дела о не конституционности актов могут рассматривать и суды низшей инстанции, но тогда Верховный суд имеет право их пересмотра.

В США имеют место специальные федеральные суды, которых незначительное количество. К таким судам относятся военные суды, налоговые, патентные, таможенные, претензионные. Они имеют пра-

ва вынесения окончательного приговора, при этом Верховный суд выступает в качестве апелляционного органа.

В штатах, составляющих США, функционируют самостоятельные судебные системы, которые осуществляют свою деятельность на базе собственной системы юридических источников, таких как Конституции штатов, собственного законодательства, системы административных актов и наработанных судебных прецедентов. В их компетенцию входят дела об проступках и преступлениях как в уголовных, так и в гражданских сферах штатов.

Имеется мнение, что в США существует пятьдесят одна судебная система, которая имеет как особенности, так и общие черты. Общими для всех является то, что они состоят из нескольких инстанций. К ним можно отнести:

1. Низшие суды, в которые входят мировые судьи, суды магистратов, полицейские суды, суды мэрий и т.д., которые рассматривают уголовные и гражданские дела с незначительными преступлениями.

2. Суды первой инстанции, в которые входят суды графств, городские и окружные суды и т.д. и которые осуществляют судопроизводство в участии присяжных заседателей в составе 12 человек.

3. Апелляционные суды существующие, как правило, в крупных штатах и осуществляющих надзор за вынесением приговоров нижестоящими судами и численность которых составляет от трех до девяти судей.

4. Верховные суды штатов, состоящие от трех до шестнадцати человек осуществляющие апелляционные функции в отношении приговоров нижестоящих судов касающихся, как правило, споров, где стороной является штат. Данная судебная инстанция имеет право рассматривать дела о не конституционности в отношении всех создаваемых нормативных актов в штате.

Стоит отметить, что в штатах имеют место и специальные суды которые могут рассматривать дела о завещании, о наследстве, опеке земли, семейным делам и т.д.

2.4. Государственно-территориальное устройство США

США является первой и классической федерацией в мире, в составе которой имеют место пятьдесят субъектов (штатов). Имеют место самоуправляемые территории, свободно присоединившееся государство и столичный федеральный округ Колумбия.

По своей природе, американское государственно-территориальное устройство, является договорной федерацией, переродившейся из конфедерации созданной тринадцатью штатами стремившимися сохранить свой суверенитет. В дальнейшем частичную самостоятельность они потеряли, как и право выхода их федерации, но сохранили частичную самостоятельность.

Американская федерация на протяжении своего существования носит открытый характер, что позволило принять в её ряды еще тридцать семь штатов. Стоит отметить, что не когда не предусматривалось разделение штатов, ни слияние их в один из нескольких.

В американской науке при исследовании теории федерализма, предпочтение отдавалось двум теория дуалистической и кооперативной, так как имеет место постоянная работа над сбалансированностью отношений между штатами и федерацией. Стоит отметить, что это позволило сохранять стабильность в государстве, единство территорий и бесконфликтное разрешение возникающих проблем.

Разграничение полномочий между федерацией и штатами закрепляется в Конституции США в разделе восьмом. Имеет место четкое закрепление самых важных предметов ведения входящих в полномочия Конгресса. В поправке десятой к Конституции США зафиксированы полномочия, относящиеся к штатам, в которые входят: создание собственного законодательства во главе с Конституцией штата, проведение выборов во всех государственных органах штатов, формирование здравоохранения, образования, охраны общественного порядка, создание национальной гвардии и т.д.

Имеют место сферы совместных полномочий куда входят: налоги, банковское дело, социальное обеспечение и т.д. Категорически запрещается штатам заключать международные соглашения, вступать в международные союзы и организации, иметь собственную денежную единицу, объявлять войну иностранным государствам и т.д.

Стоит отметить, что разграничение полномочий предусматривает вмешательство в экстренных случаях или при необходимости, федеральных властей в компетенцию штатов, что собственно штатами признается так как они заинтересованы в федеральных финансовых вложениях в обеспечении полиции, объектов здравоохранения и образования и т.д. С этой целью проводятся совместные конференции губернаторов, высших должностных лиц федерации, общественных объединений и т.д.

Имеется точка зрения, что в современной Америке имеет место унитаристские тенденции, которые предполагают усиление полномочий федеральных властей за счет полномочий штатов. Ярким примером является унитаризация законодательства федерации и штатов, стандартизация деятельности объектов здравоохранения, образования, полиции и т.д.

Стоит отметить, что одной из целей объединения штатов в единое федеративное государство являлось создания единой системы безопасности как от внешнего вмешательства, так и против внутренних беспорядков. По этому, в Конституции США предусматривается расквартирование вооруженных сил страны на территории штатов и применение их при возникновении угрозы целостности страны и беспорядков в субъектах федерации. После Второй мировой войны Президент США уже девять раз применял войска для наведения конституционного порядка на территории страны.

По своей сути каждый штат представляет собой квазигосударство, нормативно-правое регулирования его статуса определяется как федеральной Конституцией, так и Конституцией штатов. В штатах имеет место системы разделения властей на законодательную, исполнительную, и судебную. Во всех штатах существует президентская форма правления и не предусматривается парламентская.

Конституции штатов по своему содержанию разнообразны, так как создаются ими самостоятельно и принимаются с помощью референдума. Принимались они в разные периоды времени, так Мичиганская Конституция была принята в 1780 году, а Конституция штата Иллинойс в 1970 году. Разумеется, что Конституции штатов опираются на основные положения федеральной Конституции, такие как: приверженность демократическим принципам, господство права, обеспечение основных прав человека и т.д. Каждая Конституция штата от-

ражает историю его создания, сформировавшихся традиции, особенности в наборе прав и свобод человека, религиозных особенностей и т.д.

Законодательные органы в штатах, как правило, называются легислатурами, но имеют место названия, такие как генеральные ассамблеи, генеральные собрания. Все депутаты выбираются населением, но имеются различия в требованиях, которые предъявляются к кандидатам в депутаты, это могут быть время проживания на территории штата, имущественный ценз, возраст и т.д. Как правило, парламенты являются двухпалатными и выбираются на два или четыре года. Верхняя палата – Сенат, возглавляется генерал-губернатором, а нижняя – спикером парламента. Основной их функцией является законодательная, которая осуществляется сессионно.

Исполнительная власть в системе властей штата занимает лидирующее место. Возглавляется губернатором, достигшим тридцатилетнего возраста и проживающего в штате определенный период времени. Выбирается он всем населением штата, как правило, на пять или семь лет. Претенденты на пост губернатора выдвигаются политическими партиями. Побеждает на выборах лидер самой влиятельной партии и всю свою администрацию он набирает единолично.

Компетенции главы штата зеркально совпадают с компетенциями Президента США, но только на территории штата и, как правило, структура правительства штата идентичная федеральной. Губернатор, может быть подвергнут процедуре импичмента, в законодательном процессе обладает правом вето, им возглавляется национальная гвардия, которая выполняет функции внутренних войск.

Основные понятия

Импичмент; правовое государство; ратификация; светское государство; Биль о правах; бикамерализм; Сенат; Палата представителей, императивный характер мандата, выборы косвенным путем.

Вопросы к практическим занятиям

1. История становления конституционализма в США?
2. Какова структура Конституции США 1787 года?
3. Каковы основы конституционного строя США?

4. Каковы конституционно-правовые основы личности в США?
5. Особенности конституционного контроля в США?
6. В чём заключается особенность системы разделения властей в США?
7. Какова структура и порядок избрания Конгресса США?
8. Как формируется Сенат США?
9. Как формируется Палата представителей в США?
10. Роль и место Президента в системе госорганов США?
11. Как избирается Президент в США?
12. Каковы основания прекращения полномочий Президента США?
13. Какие имеет полномочия Президент США?
14. Какова система органов исполнительной власти в США?
15. Какова система судебной власти в США?
16. Какова конституционно-правовая природа американской федерации?
17. В чем особенности разграничения полномочий между федерацией и штатами в США?
18. Конституционно-правовые основы госвласти в штатах США?

Темы докладов и сообщений

Процедура импичмента Президента в США.

История становления конституционализма в США.

Партийная система в США.

Избирательное право в США.

Конституции штатов США.

Гражданство в США.

Список рекомендуемой литературы

1. Кремьянская Е.А. Актуальные вопросы конституционного регулирования прав и свобод в Соединенных Штатах Америки // Социально-политические науки. 2019. №5. –
2. Егоров С. А. Конституционализм в США: политико-правовые аспекты. М.: Наука, 1993.

3. Жидков О. А. Верховный Суд США: право и политика. М.: Наука, 1985.
4. В. И. Основы конституционного строя США. М.: НОРМА, 2011.
5. Остром В. Смысл американского федерализма. М.: Арена, 1993.
6. Уилсон Дж. Американское правительство. М.: Прогресс-Универс, 1990.
7. Петрова Е.А. Конституционные основы правовой системы США // Теория и практика общественного развития. 2010. №4.

Тема 3. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ВЕЛИКОБРИТАНИИ



План

1. Общая характеристика конституции Великобритании
2. Конституционно-правовое положение личности
3. Система государственных органов Великобритании
4. Политико-территориальное устройство. Организация власти на местах

3.1. Общая характеристика конституции Великобритании

В отличие от других стран, где действующая писаная конституция четко определяет предмет конституционного права, в Великобритании строго научного разграничения между конституционным и всем остальным правом нет. Традиционно к предмету конституционного права относят:

институт главы государства, его полномочия и прерогативы; порядок организации и деятельности законодательной власти: взаимоотношения палат, полномочия и привилегии членов парламента; статусе министров и государственных служащих; взаимоотношения центрального правительства и местных органов власти; полномочия в области заключения международных договоров (treaty making power); гражданство; гражданские свободы и их пределы; избирательные права; публичные финансы; общую систему судов, сроки полномочий и иммунитеты судей; вооруженные силы и контроль за ними.

В Соединенном Королевстве в связи с отсутствием кодификаций или официальных систематизации права юристы испытывают определенные трудности с разграничением отраслей права. Основным критерием разграничения отраслей права, например конституционно-

го и административного, является, по мнению И. Дженнингса, их предмет регулирования. Применительно к административному праву предметом регулирования является все, что связано с деятельностью публичной администрации (public administration). Однако при отсутствии писаной конституции и кодифицированного права в стране вопрос разграничения конституционного и административного права – это, скорее, вопрос убеждения, чем четкой дефиниции. Тем не менее, точное значение термина "административное право" можно найти в законе.

Конституция Великобритании, ее характерные черты и особенности

Существует абстрактный и конкретный смысл понятия "конституция". В абстрактном значении конституция – это совокупность законов, прецедентов и конституционных соглашений, которые определяют: порядок формирования и полномочия органов государства, принципы взаимоотношений государственных органов между собой и государственных органов и граждан. В конкретном значении конституция – это конкретный юридический документ или система правовых актов, в которых наиболее важные правовые положения, составляющие предмет конституционного регулирования, приняты в соответствии со специальной процедурой. В Великобритании нет конституции в данном конкретном смысле, а действует конституция в абстрактном значении этого понятия.

Характерные черты конституции:

1) Британская конституция является единой для Соединенного Королевства Англии, Уэльса, Шотландии и Северной Ирландии.

2) Британская конституция является неписаной. Отсутствие единого писаного текста позволяет говорить о трех составляющих британской конституции: Статутное право (Statute Law); Общее право (Common Law); Конституционные соглашения (Constitutional conventions). Соответственно, источниками конституционных норм являются: статуты; судебные прецеденты; конституционные соглашения. Общее влияние на формирование этих источников оказывали и оказывают труды авторитетных юристов.

3) Конституция Великобритании является "гибкой" конституцией, поскольку в английском праве нет различия между "конституционным" и "текущим" законом. Действует общий порядок принятия и

изменения парламентских законов, которые не могут пересматриваться судами или объявляться неконституционными.

Источники британской конституции

Статуты. Эта категория актов, составляющих британскую конституцию, охватывает акты Парламента и акты делегированного законодательства. Статуты как часть конституции можно представить следующим образом:

1) правовые акты, принятые до XX в., но сохраняющие свое значение как действующее право: Великая Хартия Вольностей 1215 г.; Билль о правах 1689 г.; Акт о союзе с Шотландией 1706 г.; Акт о престолонаследии 1701 г. и др.;

2) парламентские законы, принятые в этом столетии: законы о Парламенте 1911 и 1949 гг.; законы о пэрах 1958 и 1963 гг.; Закон о Палате общин 1978 г.; законы о народном представительстве 1949, 1969, 1974, 1983, 1985, 1989 гг.; законы о гражданстве 1948, 1964, 1981 гг.; Иммиграционный акт 1971 г.; Закон о королевской санкции 1967 г. (Royal Assent Act); Вестминстерский статут 1931 г.; законы о министрах Короны 1937, 1964, 1975 гг.

Перечислить все парламентские законы, которые являются источниками британской конституции, весьма сложно, так как их насчитывается несколько десятков. Критерием отбора из огромного количества законов, принимаемых Парламентом, является предмет конституционного регулирования: форма правления и форма государственного устройства; система, порядок формирования и компетенция высших органов законодательной, исполнительной и судебной власти; правовой статус личности. Парламентские законы, регулирующие эти отношения, и составляют статутную часть британской конституции;

3) акты делегированного законодательства, принятые исполнительной властью на основе прав, делегированных Парламентом. К этой категории актов относятся акты, издаваемые министрами Короны, местными органами власти и публичными корпорациями. Наиболее важными из актов делегированного законодательства являются приказы в Тайном совете, издаваемые от имени монарха.

Судебные прецеденты. Судебные прецеденты, содержащие принципы конституционного права, создавались в ходе обычной судебной практики. По рассмотрении конкретного дела суд выносит

решение, часть которого составляет правило прецедента. В большинстве своем это решения Высокого суда (отделение королевской скамьи), Апелляционного суда и Палаты лордов. Поскольку полный перечень судебных решений, составляющих прецеденты конституционного права, исчисляется сотнями дел, из всего множества приведем в качестве примера лишь некоторые. Возьмем дело *Ashby v. White* (1703) о рассмотрении спора о парламентской привилегии урегулировать конфликт в связи с реализацией избирательного права. Истец, полагая свое право нарушенным, обратился в суд, который решил, что такого рода вопросы относятся к привилегиям Палаты общин и в силу этого не могут быть предметом рассмотрения в суде. Палата лордов, пересмотрев решение Высокого суда, установила правило, ставшее прецедентом: *ubi jus ibi remedium* (наличие субъективного права предполагает наличие средств его защиты).

Вопрос о парламентских привилегиях рассматривался и в других делах, решение по которым привело к созданию прецедентов. Например, в деле *Stockdale v. Hansard* (1839) Палата общин на основе своей привилегии распорядилась об опубликовании и распространении среди депутатов и за пределами Парламента ряда документов. Высокий суд, рассмотрев исковое заявление, признал распоряжение Палаты общин в части, касающейся распространения документов вне стен Парламента, выходящим за пределы парламентской привилегии и постановил, что решение любой из палат не может изменять права страны. По сути это означает следующий конституционный принцип: изменение законодательства осуществляется только путем принятия парламентского закона. Правило прецедента регулирует и конституционный институт прав и свобод граждан (например, право на неприкосновенность жилища, право на частную собственность и др.) В деле *Entick v. Carrington* (1765) истец обратился в суд с требованием восстановить его нарушенное право на неприкосновенность жилища и выиграл это дело у представителей Короны, проникших к нему в дом на основании общего приказа об обыске (*general warrant to search*), выданного Государственным секретарем. Лорд Камден в своем решении заявил, что любое проникновение в частные владения является правонарушением (*trespass*), если на это нет согласия хозяина или строго установленного позитивным правом (т. е. законом) разрешения. Поэтому приказ об обыске, выданный Государственным секретарем

рем, незаконен по определению. Это известное решение суда создало прецедент, действующий и сегодня: приказы общего характера об обыске незаконны.

Принятые позже, в том числе и на основе этого прецедента, парламентские законы регламентировали процедуру издания приказов о проведении обыска по конкретным основаниям. Правом издавать такие приказы наделены суды.

В деле *Att.-Gen. v. Wilts United Dairies* (1922) предметом иска стало нарушение права собственности путем незаконного обложения налогом. Правительство, исходя из делегированных ему полномочий, предприняло действия, направленные на обложение налогом сделки купли-продажи молока, осуществленной компанией W.U.D. Суд, решение которого впоследствии подтвердила Палата лордов, признал действия Правительства *ultra vires* (за пределами полномочий) и нарушающими прерогативу Парламента устанавливать налоги. Суд определил, что ни Закон об оброке (1914 г.), ни один из актов делегированного законодательства, на основании которого действовали представители Правительства, ни прямо, ни косвенно не давали им права устанавливать дополнительные сборы. Решением по этому делу подтвержден важный конституционный принцип – нет права взимать налоги без разрешения Парламента.

Дело *Ridge v. Baldwin* (1964) возникло в результате решения административного органа (*Watch Committee*) об освобождении от должности по причине небрежения служебными обязанностями полицейского офицера. Он был уволен без предъявления конкретного обвинения и не будучи выслушанным в свое оправдание. Комитет принял решение в связи с рассмотрением в уголовном суде (*Old Bailey*) дела о коррупции и высказанным судьей суждением о необходимости отставки офицера. Палата лордов, отменив решение Апелляционного суда, постановила, что вне зависимости от того, имеет ли место судебный или административный процесс, там, где принимается властное решение, затрагивающее права личности, правила естественного правосудия (*natural justice*) должны соблюдаться. В деле *Ridge v. Baldwin* (1964) был окончательно утвержден принцип, защищающий процессуальные права граждан: *audi alteram partem* (стороны в процессе имеют равное право быть выслушанными).

Прецеденты устанавливают принципы деятельности и полномочия высших органов власти. Наиболее известным решением в этой области является *Case of Proclamations* (1610), касающийся королевской прерогативы. Основанием для него послужило стремление короля Якова I запретить путем издания королевской прокламации строительство новых зданий в Лондоне. Данное решение содержит ряд положений, заметно повлиявших на развитие конституционного права:

- Монарх не может своим решением объявить преступлением то, что таковым до этого не считалось.
- Прерогатива монарха не больше, чем это дозволено правом страны.
- Последовательные изменения в праве осуществляются путем принятия парламентского закона.

Влияние дела о прокламациях можно заметить и в судебной практике более позднего времени. Например, в деле *Att.-Gen. for Canada v. Att.-Gen. for Ontario* (1937) лорд Эткин подчеркивал, что любые изменения английского права, вызванные имплементацией международного договора, предполагающего финансовые операции государства, требуют подтверждения парламентским законом. Наиболее ярко это проявилось при вступлении Великобритании в ЕС. Английские суды стали обращаться к положениям Договора о ЕЭС лишь после принятия Парламентом Закона о Европейских Сообществах (1972).

В связи с судебной практикой и важной ролью прецедентов в регулировании конституционных отношений необходимо упомянуть труды авторитетных юристов как дополнительный источник британской конституции.

Общее правило, выраженное в решении по делу *Cordell v. Second Clanfield Properties Ltd.* (1969), состоит в том, что книги авторитетов не могут влиять на судебные решения. Но очень старые книги старых авторов, мнения которых рассматриваются как свидетельства судебных решений, не дошедших до нашего времени, могут восприниматься судами как дополнительный источник права. Среди этих книг наиболее влиятельными признаются следующие: *Hale's History of the Pleas of the Crown* (1736), *Hawkin's Pleas of the Crown* (1716), *Foster's Crown Cases* (1762).

Конституционные соглашения. Определить природу конституционных соглашений, используя традиционный подход, весьма сложно.

Конституционные соглашения не являются правовыми обычаями, поскольку, с одной стороны, не содержат норм права, а с другой стороны, не обладают качеством "старинности", т. е. существования с незапамятных времен, ибо наиболее ранние конституционные соглашения сформировались лишь после 1688 г.

В случае, если возникает противоречие между конституционным соглашением и законом, то суд безусловно применяет положение закона. Нарушение же конституционного соглашения влечет за собой не юридические, а политические санкции. В то же время нарушение конституционного соглашения считается действием, нарушающим конституцию страны. Конституционные соглашения тесно связаны с конституционным правом. Это проявляется в том, что входящие в них нормы непосредственно влияют на характер содержания целого ряда парламентских законов. Например, конституционные соглашения, регламентирующие кабинетную систему, предопределили многие положения законов, затрагивающих вопросы королевской прерогативы, полномочий министров и формирования правительственных департаментов. Конституционные соглашения также существенно влияют на судебную практику. Судьи при вынесении решения ссылаются на соответствующие конституционные соглашения. Так, например, при вынесении решения по делу *Liversidge v. Anderson* судья сослался на конституционное соглашение об ответственности министра внутренних дел перед Парламентом. Аналогичную ссылку можно встретить в деле *R. v. Secretary of State for Home Department*³. В деле *Air Canada v. Secretary of State for Trade*⁴ содержатся ссылки на конституционные соглашения, запрещающие действующему правительству знакомиться с документацией предыдущей администрации без ее предварительного согласия. В деле *British Coal Corporation v. The King*⁵ упоминается конституционное соглашение о том, что монарх неизменно следует юридическому заключению, представленному для него Судебным комитетом Тайного совета.

Конституционные соглашения можно представить в виде двух основных групп:

1) Конституционные соглашения, регламентирующие отношения монарх–Кабинет министров:

а) монарх поручает лидеру партии или блока партий, победивших на выборах в Палату общин, сформировать Правительство; б) монарх назначает министров по рекомендации Премьер-министра; в) назначаемые министры образуют "Правительство", в рамках которого создается "Кабинет"; в его состав входят министры, именуемые членами Тайного совета (Privy Councillors); г) монарх в осуществлении своих законных полномочий обязан следовать советам Кабинета в лице Премьер-министра; д) монарх обязан подписать законопроект, принятый Парламентом; е) Правительство осуществляет свои полномочия до тех пор, пока оно не утратило доверие большинства членов Палаты общин. В случае, если Палата общин проголосует за недоверие, Правительство должно подать в отставку или монарх должен распустить Палату общин; ж) министры несут коллективную ответственность перед Парламентом по общим вопросам политики Правительства и персональную ответственность за деятельность возглавляемых ими министерств. К этой же группе конституционных соглашений можно отнести ряд правил политической практики, воспринятых некоторыми государствами – членами Британского Содружества Наций (Commonwealth). Например: а) британский монарх назначает Генерал-губернатора государства – члена Содружества по совету Премьер-министра этого государства; б) Генерал-губернатор государства – члена Содружества представляет Корону, а не британское правительство и действует по совету правительства своей страны.

2) Конституционные соглашения, регулирующие отношения между палатами Парламента:

а) парламентское большинство не должно лишать возможности высказываться парламентское меньшинство. Обязанность Спикера – следить за этим; б) замещение вакансий в комитетах Парламента должно осуществляться пропорционально представительству политических партий в палате.

Некоторые конституционные соглашения утратили свое значение в связи с закреплением аналогичных норм в парламентских законах. Например, конституционное соглашение, устанавливавшее, что в случае спора между палатами Парламента в конечном итоге спор решался в пользу Палаты общин. Это соглашение по сути было заменено

но нормами закона о Парламенте 1911 г. Конституционное соглашение, устанавливавшее право британского Парламента принимать законы для государства – члена Содружества по требованию или с согласия последнего позже нашло свое отражение в преамбуле Вестминстерского статута 1931 г. и в ряде актов о независимости государств – членов Содружества.

Конституция и конституционная реформа

Конституция, несмотря на ее неписаный характер, содержит эффективные юридические нормы, которые обеспечивают надежную основу правового государства в Великобритании. При этом вопрос о необходимости внесения изменений в конституцию и проведения конституционной реформы многие годы составляет предмет постоянной дискуссии в политической жизни страны. Наиболее активным сторонником этой идеи выступает Лейбористская партия. Правительство лейбористов, сформированное Энтони Блэром после победы на парламентских выборах в мае 1997 года, выдвинуло программу реформ, направленную на значительные изменения действующей конституции. Можно выделить три основных направления реформ, предлагаемых лейбористами. Первое – это децентрализация политической власти. В частности, воссоздание парламента в Шотландии и Ассамблеи в Уэльсе с перераспределением властных полномочий между Парламентом в Лондоне и этими представительными учреждениями. В рамках этого же направления реформ следует рассматривать решение о воссоздании Городского собрания Лондона и избрании мэра с широкими полномочиями. Второе направление реформ связано с изменениями в избирательной системе. Наряду с традиционной мажоритарной системой относительного большинства предлагается использовать систему пропорционального представительства. Третье направление составляет реформа Палаты лордов. Это – старинная идея Лейбористской партии, немного забытая после принятия Закона о пожизненном пэрстве 1958 г., но не утратившая своего значения и вновь изучаемая лейбористами.

3.2. Конституционно-правовое положение личности в Великобритании

Гражданство

Правовое регулирование гражданства в Великобритании имеет свои особенности. Это исторически обусловлено местом прецедентного права в правовой системе страны и статусом крупнейшей колониальной державы, после распада которой образовалось Содружество, повлиявшее на традиционное для других стран регулирование вопросов гражданства. До середины XX в. в основу регулирования вопросов гражданства была положена доктрина общего права о верноподданстве (Common Law doctrine of allegiance). С 1914 по 1943 г. был принят ряд законов, регулирующих вопросы гражданства, на основе которых в 1948 г. принимается обширный Закон о гражданстве (British Nationality Act, 1948), сохраняющий свое значение и сегодня, после принятия в 1981 г. нового Закона о гражданстве (British Nationality Act, 1981). Закон 1948 г. с поправками Закона 1964 г. определяет гражданство лиц, родившихся до 1 января 1983 г. (времени вступления в силу Закона о гражданстве 1981 г.) и представляет интерес с точки зрения судебной практики, сложившейся на его основе за прошедшие десятилетия. Поэтому, когда речь идет о законодательстве, регулирующем вопросы гражданства, следует иметь в виду не только Закон о гражданстве 1981 г., но и закон 1948 г.

Категории гражданства. В соответствии с Законом 1981 г. устанавливаются следующие категории гражданства:

I. Граждане Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии (British).

II. Граждане британских зависимых территорий (British Dependent Territories).

III. Граждане британских заморских территорий (British Overseas).

Специальный статус предусматривается для:

- 1) лиц под британской защитой (British protected persons);
- 2) лиц, проживавших в третьих странах и имевших британское гражданство по закону 1948 г., но утративших его в связи с принятием законов о гражданстве в государствах их постоянного проживания (в основном проживающие в Шри-Ланке, Индии, Пакистане).

I. Граждане Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии составляют основную категорию граждан, обладающих всеми правами и свободами, и прежде всего правом свободного въезда и выезда из страны.

Способы приобретения гражданства:

1) по рождению считается британским гражданином ребенок, родившийся на территории Великобритании, если хотя бы один из его родителей является британским гражданином или постоянно проживает в Соединенном Королевстве;

2) по происхождению считается британским гражданином ребенок, родившийся вне территории Великобритании, если хотя бы один из его родителей является британским гражданином, но не по происхождению, так как приобретение британского гражданства по происхождению возможно лишь в одном поколении;

3) путем натурализации приобретают гражданство совершеннолетние лица, удовлетворяющие требованиям, установленным Законом 1981 г.: а) проживание на территории Великобритании не менее пяти лет с выездом на срок не более 450 дней; б) отсутствие на территории Великобритании не более 90 дней в течение 12 месяцев со дня подачи заявления о принятии в гражданство; в) хороший характер; г) достаточное знание одного из трех языков: английского, шотландского или валлийского; д) намерение постоянно проживать в Великобритании или поступить на службу (работу), связанную с постоянным пребыванием в стране.

В случае вступления в брак с британским гражданином закон предусматривает меньшие требования к желающему получить гражданство путем натурализации. В решении вопроса о предоставлении гражданства путем натурализации обширными полномочиями обладает министр внутренних дел;

4) путем регистрации приобретают гражданство:

а) несовершеннолетние лица, родившиеся на и вне территории Великобритании, но не ставшие британскими гражданами по разным причинам, однако имеющие на это право по закону;

б) совершеннолетние лица, являющиеся гражданами британских зависимых и заморских территорий, лица, находящиеся под британской защитой и проживающие в третьих странах, но имевшие британское гражданство по Закону о гражданстве 1948 г., при их соответ-

ствии требованиям по срокам пребывания на территории Великобритании.

Утрата гражданства происходит двумя способами:

- а) путем отказа от гражданства;
- б) в результате лишения гражданства.

Отказ от гражданства осуществляется путем подачи и регистрации заявления в бюро министра внутренних дел. Заявитель должен быть совершеннолетним, дееспособным лицом, не обретающим в результате выхода из британского гражданства статуса апатрида.

Лишение гражданства возможно лишь в отношении лица, которое получило британское гражданство путем натурализации или регистрации. Закон устанавливает перечень оснований для лишения гражданства.

II. Гражданство британских зависимых территорий представляет собой специфическую правовую связь лиц, проживающих в ряде бывших британских колоний. Этот статус не предусматривает права свободного въезда на территорию Великобритании, но позволяет в упрощенном порядке (в порядке регистрации) получить гражданство Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии. Отношения гражданства на британских зависимых территориях регламентируются не только Законом 1981 г., но и законами, принятыми для этих территорий (например, Законом о британском гражданстве на Фолклендских островах 1983 г.).

III. Гражданство британских заморских территорий представляет собой переходный, временный правовой статус лиц, которые не приобрели гражданства Великобритании или гражданства британских зависимых территорий до 1 января 1983 г.

Лицами под британской защитой могут быть граждане бывших английских колоний или территорий, находившихся под протекторатом Великобритании, которые в соответствии с Законом о гражданстве 1981 г. и на основании Приказа в Совете по решению монарха объявляются лицами под британской защитой. Этот правовой статус позволяет получить британское гражданство путем регистрации.

Особым статусом на территории Великобритании обладают граждане Ирландской Республики, имеющие активное избирательное право, и граждане Европейского Союза. Гражданство ЕС, установленное Маастрихтским договором 1992 г., предполагает право сво-

бодного въезда и выезда с территории Великобритании граждан государств – членов ЕС в соответствии с принципом свободного движения рабочей силы в условиях единого рынка. Возникающие правоотношения регулируются британским законодательством и правом ЕС. В случае коллизии споры рассматриваются в судебном порядке¹.

Права и свободы граждан

В британской конституции отсутствует изложение основных прав человека в том смысле, который вкладывают в это понятие в странах с писаной конституцией. Институт прав и свобод может быть изменен в том же порядке, что и любая другая часть конституции.

Британское понимание прав человека имеет две основные характеристики: 1) юридические права индивидуума – это остаток (residue) его свобод после того, как они были формализованы законом и правоприменительной практикой; 2) главным в институте прав человека является не формальное закрепление их обширного перечня в законе, а эффективные судебные и внесудебные средства их защиты.

В британском конституционном праве не существует единой классификации прав и свобод граждан. Традиционное деление на личные, политические, экономические и социальные права и свободы применимо к Великобритании с оговорками, хотя все эти права, безусловно, закрепляются британским правом. Для англичан права и свободы – это прежде всего индивидуальные права, ограничиваемые государством в силу общественного договора и вытекающие из принципа: каждый может делать то, что не запрещено правовыми нормами. С этой позиции права и свободы граждан будут рассматриваться ниже.

Свобода личности в понимании англичан означает право не подвергаться тюремному заключению, аресту или любому другому физическому ограничению свободы без надлежащих юридических оснований и гарантий от произвола. Законодательство и судебная практика подробно регламентируют отношения, возникающие между гражданином и государством в лице его представителей власти. В первую очередь это касается правового регулирования деятельности полиции и суда. Наибольшее значение придается созданию эффективных средств защиты от произвола. Великобритания и в этом смысле имеет богатые традиции. Судебная защита против несправедливого ареста была закреплена еще в XVII в., с принятием Habeas

Corpus Act в 1679 г. Основные положения этого документа действуют и сегодня, составляя основу защиты прав граждан от произвола: а) право задержанного выяснить причины его задержания и потребовать от судьи их проверки в течение 24 часов; б) право считаться невиновным до тех пор, пока вина не будет доказана судом; в) запрет на получение доказательств вины путем психического и физического давления; г) право на обычный, а не чрезвычайный или с особыми полномочиями суд.

Наряду с гарантиями защиты свободы личности законодательство предусматривает определенные ограничения, в основном связанные с борьбой против терроризма. Ряд законов о чрезвычайных мерах 1973, 1978 гг. в Северной Ирландии и закон о предотвращении терроризма 1984 г. предусматривают иные по сравнению с общим правилом сроки задержания без судебной проверки его оснований и другие ограничения права на защиту личности в случае уголовно-правового преследования.

Свобода личности означает не только личную неприкосновенность, но и свободу частной жизни. Это понятие включает в себя тайну переписки и телефонных переговоров; защиту от электронных средств контроля за личной жизнью; свободу совести и вероисповедания. Предоставляя законодательные и судебные гарантии осуществления этих прав, государство одновременно устанавливает и определенные ограничения, обусловленные деятельностью полиции и спецслужб по обеспечению правопорядка и национальной безопасности. Например, на основании законодательства о телефонном и телеграфном сообщении полиция в исключительных случаях и с разрешения министра внутренних дел может контролировать телефонную и телеграфную связь.

Право собственности означает право на защиту частной собственности в любой ее форме от произвола государства или физических и юридических лиц; неприкосновенность и запрет на проникновение в жилище без законных на то оснований. Законодательство устанавливает право полиции войти в жилище и производить его осмотр при наличии специального разрешения, выдаваемого судьей. Разрешение, предоставленное любым другим государственным служащим, не будет законным. Право собственности означает, что государство может изымать часть собственности граждан в виде налогов

лишь на основе законодательства. Это основано на принципе, впервые закрепленном в Билле о правах 1688 г.: всякий закон и всякий налог исходят только от Парламента. Соответственно, любые действия государственных органов, направленные на изъятие части собственности граждан в форме обязательных платежей и не основанные на законе или акте делегированного законодательства, являются нарушением права собственности граждан.

Ограничения права собственности допускаются лишь путем принятия законов, и в основном это затрагивает земельную собственность в связи с необходимостью обеспечения публичных интересов. Такого рода ограничения осуществляются на компенсационной основе.

Свобода слова означает право гражданина излагать свои мысли в устной, письменной и иной любой форме независимо от государства и других граждан. Осуществление этого права не должно наносить ущерба правам других лиц, поэтому законодательство и судебная практика подробно регламентируют ограничения, установленные в отношении свободы слова. К ограничениям относятся недопустимость: вмешательства в частную жизнь; пропаганды расовой ненависти; публичного распространения сведений, позорящих кого-либо (диффамация); неуважения к суду; оскорбительных выражений в адрес церкви и религии; других проявлений нарушения прав личности и государства.

Свобода слова тесно связана со свободой прессы, теле- и радиовещания, свободой выражения в театре, кино, видеозаписях. Законодательство и здесь устанавливает ограничения по возрасту и в связи с необходимостью защиты общественной морали. В основном это касается непристойных выражений и порнографических сцен в теле-, кино- и видеопродукции. Важно иметь в виду, что все эти ограничения устанавливаются законодательством, и если гражданин считает, что его свобода самовыражения нарушается, то он может защищать свое право в суде.

Свобода собраний и ассоциаций означает право участвовать в публичных митингах, шествиях и демонстрациях, а также право организовывать и участвовать в деятельности политических партий, профсоюзов, добровольных обществ и других общественных организаций. Эти права, так же как и личные права британских граждан, осуществляются с ограничениями, установленными законодательством.

Участие в шествиях, демонстрациях и митингах может быть законным и незаконным в зависимости от их целей, порядка организации и проведения. Если митинг имеет целью пропаганду нацизма или расизма, то он незаконен. Если демонстранты нарушают согласованный маршрут шествия, что влечет за собой нарушение движения транспорта и угрозу для жизни и здоровья ее участников, то эти действия незаконны. Ограничения, которые устанавливает законодательство, направлены на защиту прав других граждан, не участвующих в этих мероприятиях, но имеющих право на защиту от посягательства на их частную жизнь.

Аналогичен подход и в отношении права на объединение в различные общественные организации. Запрещаются военизированные, фашистские и террористические организации, и, следовательно, право на объединение в этом смысле ограничено. Ограничения действуют и в отношении ряда профессиональных групп населения. В частности, право на организацию профессиональных союзов не распространяется на работников полиции, военнослужащих, сотрудников органов безопасности и разведки.

Социальные права получили свое развитие и закрепление в законодательстве лишь в самую последнюю очередь. Среди них можно выделить: право на равную плату за равный труд; право на отдых; право на социальное обеспечение; право на образование; право на здоровье и защиту от загрязнения окружающей среды и некоторые другие.

Развитие института прав и свобод граждан в Великобритании происходит прежде всего под влиянием национальных социально-экономических условий и в процессе совершенствования деятельности правового государства. Оказывает влияние на это развитие и международное право: Европейская хартия социальных прав 1961 г.; Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г.; Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г., ратифицированные Великобританией в 1976 г. Особое значение для развития института прав и свобод имеет Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, ратифицировав которую Великобритания признала обязательную юрисдикцию Европейского Суда по правам человека и необходимость приведения национального законодательства в соответствие с положениями Конвенции.

3.3. Система государственных органов Великобритании

Особенности принципа разделения властей

В Великобритании не действует в классическом виде принцип разделения властей, в соответствии с которым законодательная, исполнительная и судебная власть осуществляется разными государственными органами. И формально, и фактически такого строгого разделения властей нет. Монарх всегда был и остается частью каждой из ветвей власти: Правительство Ее Величества; министры Ее Величества; Королевская подпись (assent) на законопроекте; судьи Ее Величества; судебный обвинительный акт от имени монарха. И хотя правило "царствует, но не правит" является определяющим полномочия монарха в Великобритании, формально-юридически монарх является составляющей всех ветвей власти. Особенности принципа разделения властей проявляются не только в положении монарха в системе государственных органов, но и в том, что: а) члены Правительства являются членами законодательного органа власти, а также обладают полномочиями издавать акты делегированного законодательства. Лорд-канцлер является одновременно членом Кабинета, Спикером Палаты лордов и Председателем Апелляционного Суда; б) Палата лордов является не только второй палатой Парламента, но и высшей судебной апелляционной инстанцией Великобритании; в) Тайный совет – совещательный, исполнительный орган при монархе – в лице своего Судебного комитета является высшей инстанцией для рассмотрения апелляций на решения церковных судов и медицинских трибуналов. Он обладает также специальной юрисдикцией высказывать в связи с обращением монарха свое мнение по вопросам права.

Особенности принципа разделения властей закрепляются в праве Великобритании и реализуются в правоприменительной деятельности. При этом практика складывается таким образом, что каждая ветвь власти действует в соответствии со своим назначением, обеспечивая выполнение функций правового государства, и прежде всего защиту прав и свобод граждан от произвола.

Парламент

Британский Парламент состоит из двух палат: Палаты общин (House of Commons) и Палаты лордов (House of Lords).

Палата общин избирается сроком на пять лет путем всеобщих, равных выборов при тайном голосовании на основе мажоритарной системы относительного большинства.

Порядок формирования и состав. Выборы в Палату общин могут быть общими, т. е. проходящими одновременно на всей территории страны, или промежуточными, т. е. проводимыми дополнительно в отдельных избирательных округах в связи с вакансией депутатского мандата.

Избирательная кампания начинается с вручения приказа о выборах "чиновникам по выборам", функции которых в городах выполняют мэры, а в графствах – шерифы. Приказ вручается лордом-канцлером и содержит распоряжение о времени проведения выборов. "Чиновники по выборам" издают уведомления, в которых граждане, проживающие на подведомственной им территории, информируются о месте и времени проведения выборов.

Пассивным избирательным правом пользуются граждане, достигшие 21 года и обладающие правом голоса. Исключение составляют священники англиканской церкви, лица, находящиеся на государственной службе, и банкроты.

Лицо, желающее баллотироваться на выборах в Палату общин, должно представить "чиновнику по выборам" документ о выдвижении и внести избирательный залог. Обычно эти средства предоставляют политические партии, выдвигающие кандидатов по избирательным округам. Независимые кандидаты вносят сумму залога самостоятельно. Если кандидат набирает менее установленного законом процента голосов избирателей (5%), залог не возвращается. В среднем не возвращается около 20% всей суммы избирательных залогов. По выполнении всех формальностей, связанных с регистрацией, кандидат начинает избирательную кампанию в округе. Обычно в избирательном округе баллотируется 2–3 кандидата, и избранным считается тот, кто получит больше голосов избирателей по сравнению с другими кандидатами.

Число избираемых депутатов Палаты общин соответствует количеству избирательных округов (в 1997 г. – 659). Определяя состав депутатского корпуса Палаты общин, следует иметь в виду два основных фактора: а) партийную принадлежность депутатов; б) региональное представительство.

По итогам всеобщих выборов 1997 г. политические партии получили следующее представительство в Палате общин: Лейбористская партия – 419 депутатских мандатов; Консервативная партия – 165 депутатских мандатов; Партия либеральных демократов – 46 депутатских мандатов; региональные партии – 29 депутатских мандатов. Региональное представительство выглядит следующим образом: Англию представляют 539 депутатов; Шотландию – 61 депутат; Уэльс – 41 депутат; Северную Ирландию – 18 депутатов.

Спикер Палаты общин. Спикером Палаты общин является должностное лицо, избираемое палатой из числа своих членов. Исторически Спикер обладал большим авторитетом и обеспечивал связь между общинами и монархом. Кандидатура Спикера согласовывается лидерами политических партий, представленных в Палате общин, после продолжительных консультаций со всеми депутатами фракции. В соответствии с традицией кандидатура Спикера должна быть одобрена монархом, с которым этот вопрос предварительно обсуждается.

Спикер избирается новым составом Палаты общин, и если он сохраняет место депутата после новых парламентских выборов, то депутаты по традиции переизбирают Спикера на новый срок. В рамках своих полномочий Спикер:

- обеспечивает взаимодействие между Палатой общин и монархом, Палатой общин и Палатой лордов;
- осуществляет руководство работой Палаты общин и обеспечивает равные права на участие в этой работе депутатов, в частности составляющих меньшинство Палаты. Например, Спикер может воспрепятствовать применению правила "прекращения прений" (closure) на том основании, что это нарушает права меньшинства или правила процедуры Палаты общин;
- дает советы и разъяснения по правилам процедуры Палаты общин;
- обладает дисциплинарными полномочиями в отношении нарушителей порядка в Палате;
- подтверждает правильность процедуры преодоления вето Палаты лордов;
- удостоверяет финансовый характер законопроекта, рассматриваемого Палатой общин.

Спикер Палаты общин не участвует в дебатах. Он не может принадлежать ни к одной из представленных в Палате политических партий. Это, как правило, наиболее уважаемый и старейший по депутатской карьере член Палаты общин. Его независимость обеспечивается не только надпартийным положением в Палате, но и тем, что зарплата, а впоследствии и пенсия выплачиваются на основе законодательства, не подверженного конъюнктуре, складывающейся при ежегодном принятии государственного бюджета.

В работе Спикеру помогают три его заместителя и клерк – должностное лицо, одновременно выполняющее функции секретаря Палаты и советника Спикера по вопросам процедуры и парламентских привилегий.

Вопросы поддержания порядка и обеспечения безопасности в Палате общин возложены на пристава.

Комитеты Палаты общин: 1) Комитеты всей Палаты (Committees of the whole House) представляют собой Палату общин в полном составе, заседание которой проводится не под руководством Спикера, как обычно, а во главе с избираемым председателем. Эта форма работы Палаты общин используется, как правило, при принятии решений конституционного значения. Например, при принятии Акта о Европейских Сообществах 1972 г. 2) Постоянные комитеты (Standing Committees) формируются Комитетом по отбору в составе 16–50 депутатов для рассмотрения конкретных законопроектов. Большинство постоянных комитетов не специализированы, однако некоторые из них определенным образом ориентированы. Например, комитеты по законодательству ЕС, комитеты по финансовым законопроектам, комитеты, рассматривающие законопроекты и другие вопросы, связанные с Шотландией и Уэльсом, и т. д. Число постоянных комитетов не ограничивается законодательством или правилами Палаты общин, которая может принять решение о создании постоянного комитета для рассмотрения любого публичного законопроекта. 3) Отобранные комитеты (Select Committees) формируются из числа депутатов после консультаций с руководителями партийных фракций и осуществляют функции, делегированные им Палатой общин. Отобранные комитеты бывают четырех видов: а) комитеты, рассматривающие публичные законопроекты или осуществляющие экспертизу по наиболее важным вопросам, составляющим предмет будущего законодательства; б) ко-

митеты, рассматривающие частные законопроекты; в) сессионные комитеты, создаваемые в начале каждой сессии Палаты для рассмотрения определенных вопросов или выполнения функций постоянного характера. Например, Комитет по отбору, Комитет по Регламенту, Комитет по привилегиям, Комитет по процедуре, Комитет по европейскому законодательству; Комитет по публичной отчетности, г) комитеты по контролю за деятельностью министерств. Впервые они были созданы в 1979 г. для контроля за органами государственного управления. Комитеты (всего их 14) работают в тесном взаимодействии с министерствами. Направления их деятельности соответствуют функциям министерств. Например, Комитет по Казначейству, Комитет по публичной отчетности и т. д. 4) Совместные комитеты обеих палат Парламента, формируемые из их представителей и создаваемые для рассмотрения неполитических вопросов и некоторых видов законопроектов, например консолидированных биллей.

Палата лордов – это вторая палата Парламента, которая ведет свое происхождение от "Большого Совета" (*magnū concilium*), существовавшего в нормандский период истории Англии. В состав "Большого Совета" входили наиболее крупные землевладельцы, служившие королю и называвшиеся "баронами". С течением времени "Большой Совет" претерпевал различные изменения, и на его основе была создана Палата лордов, члены которой стали именоваться "пэрами" и передавать свой титул и место в Палате по наследству.

В настоящее время Палата лордов имеет четыре вида членства: 1) духовные лорды: архиепископы Йоркский и Кентерберийский и епископы англиканской церкви (26); 2) лорды-юристы (12)¹; 3) наследственные пэры: герцоги, маркизы, графы, виконты и бароны (точное число их меняется по естественным причинам. В целом наследственные пэры составляют более 60% от общего числа членов Палаты лордов); 4) пожизненные пэры (около 36% членов Палаты лордов). Институт пожизненного пэрства был учрежден Актом о пожизненных пэрах 1958 г. В соответствии с этим законом лица, имеющие большие заслуги перед Коронай, получают титул барона или баронессы и пожизненное место в Палате лордов. Среди пожизненных пэров более 50% составляют бывшие члены Палаты общин, остальные – выдающиеся деятели литературы и искусства, отошедшие от дел представители промышленного и финансового бизнеса, диплома-

ты и профсоюзные лидеры в отставке, имеющие выдающиеся заслуги перед государством. Титул даруется монархом по рекомендации Премьер-министра.

Несмотря на столь многочисленный состав, активное участие в работе Палаты лордов принимает меньшая ее часть, в основном пожизненные пэры и лорды-юристы. Кворум составляет всего 3 человека.

Во главе Палаты лордов стоит Лорд-канцлер, входящий в состав Кабинета и назначаемый монархом по предложению Премьер-министра сроком на пять лет. Поскольку Лорд-канцлер не избирается Палатой, а назначается монархом, то он не обладает полномочиями, аналогичными полномочиям Спикера Палаты общин. Лорд-канцлер не имеет дисциплинарных и каких-либо иных прав по организации и контролю за дебатами, происходящими в Палате лордов. Эти полномочия осуществляются Палатой самостоятельно на основании привилегий ее членов и под руководством Лидера палаты, которым становится лидер ее наиболее крупной партийной фракции. Лорд-канцлер не является лишь номинальной фигурой, наоборот, он осуществляет важнейшие функции в различных областях государственной жизни. Лорд-канцлер: а) имеет право участвовать в дебатах и выступать от имени Правительства, когда Палата лордов заседает как Комитет всей палаты; б) оценивает в предварительном порядке запросы (обращения) пэров, направляемые в Комитет по привилегиям; в) является главным советником Правительства по вопросам правосудия и применения конституции; г) возглавляет судебную власть, председательствуя в Палате лордов, заседающей в качестве Высшей апелляционной инстанции, и в Судебном комитете Тайного совета при монархе; д) *ex officio* является председателем Апелляционного суда и председателем канцлерского отделения Высокого суда; е) играет определяющую роль в назначении судей, а также в деятельности комиссий по реформе правовой системы Великобритании; ж) издает приказы о созыве на сессию Палаты лордов и о проведении парламентских выборов.

В Палате лордов лорд-канцлер имеет двух заместителей, ежегодно избираемых Палатой в начале сессии.

Палата лордов создает комитеты, рассматривающие различные вопросы ее компетенции. Наиболее важными являются Комитет по науке и технологиям и Комитет по вопросам Европейского Союза.

Функции Палаты лордов можно представить в виде трех основных групп: 1) законодательные; 2) контрольные; 3) судебные.

Законодательные функции осуществляются путем участия в законодательном процессе, в частности в следующих формах: а) внесение поправок в законопроекты, принятые Палатой общин; б) отклонение законопроектов, принятых Палатой общин; в) внесение законопроектов, предусматривающих одобрение международных договоров Великобритании или принимаемых в рамках правовой реформы, особенно в связи с участием в ЕС; г) изучение частных законопроектов и актов делегированного законодательства.

Контрольные функции проявляются в практике вопросов министрам Правительства и создания комитетов *ad hoc* для изучения соответствующих вопросов. По итогам дискуссий Палата лордов информирует общественность и Правительство.

Законодательный процесс заключается в рассмотрении в соответствии с установленной процедурой законопроектов, которые могут вноситься в любую из палат Парламента. Исключение составляют финансовые законопроекты, вносимые лишь в Палату общин.

Виды законопроектов, рассматриваемых в Парламенте. Законопроекты, рассматриваемые в палатах Парламента, называются Биллями. Их можно условно разделить на три группы:

1) публичные билли (Public Bills) – это законопроекты по вопросам большой общественной значимости, призванные регулировать отношения, представляющие всеобщий интерес. Инициатором внесения публичных биллей являются депутаты обеих палат и депутаты – члены Правительства. Законопроекты, внесенные последними, именуются "правительственными законопроектами" и имеют приоритет при рассмотрении в Палате;

2) частные билли (Private Bills) представляют собой законопроекты, регулирующие вопросы, которые затрагивают интересы определенной группы лиц или населения определенной территории. Инициатором частных биллей обычно являются местные органы власти или объединения лиц. В отношении частных биллей действует особая процедура рассмотрения и принятия;

3) смешанные билли (Hybrid Bills) – это законопроекты, сочетающие в себе элементы публичных и частных биллей. Критерии определения билля как смешанного четко не регламентируются. Общим правилом является наличие большой общественной значимости законопроекта и то, что одновременно он затрагивает определенные интересы конкретных групп лиц. Однако практика складывается весьма противоречиво. Например, законопроект о национализации Банка Англии принимался как смешанный билль, а законопроекты о национализации газовой, электрической и угольной промышленности как публичные билли.

Законопроекты рассматриваются в трех чтениях. В первом чтении, как правило, объявляется название законопроекта, затем он распечатывается и раздается депутатам. Через 2–3 недели проводится второе чтение. Здесь обсуждаются общие положения законопроекта с последующей его передачей в комитеты Палаты, где депутаты и эксперты детально изучают законопроект. В третьем чтении по докладу головного комитета законопроект рассматривается на пленарном заседании Палаты. Депутаты могут проводить дискуссию, но, как правило, Спикер ставит проект на голосование. Если законопроект получает простое большинство голосов, то он направляется во вторую палату. Если Палата лордов вносит поправки в законопроект, то они обсуждаются в Палате общин. Как правило, вопрос решается путем учета на основе компромисса позиций обеих палат Парламента. Если согласия достигнуть не удастся, то Палата лордов вправе отложить законопроект на один год (по финансовым вопросам – на один месяц). Если обе палаты принимают законопроект, то он направляется монарху и после его одобрения становится законом, публикуемым в официальном издании.

Способы ограничения прений по законопроекту. С целью обеспечения эффективности законодательного процесса в Парламенте применяются различные способы ограничения прений по законопроектам: 1) "прекращение дебатов" по законопроекту по требованию 100 депутатов, направляемому Спикеру Палаты; 2) метод "кенгуру", заключающийся в обсуждении отдельных статей законопроекта, а не всего основного текста; 3) метод "гильотины", предполагающий строго определенное время для рассмотрения вопроса, по истечении кото-

рого обсуждение автоматически прекращается; 4) метод партийной дисциплины и некоторые другие.

Наряду с законодательными полномочиями и полномочиями по принятию бюджета британский Парламент выполняет и другие функции, важное место среди которых занимают функции контроля за деятельностью Правительства.

Монарх – это глава государства, источник суверенной власти и символ единства нации.

Согласно Акту о престолонаследии 1701 г. в Великобритании действует кастильская система, в соответствии с которой наследование трона умершего или отрекшегося монарха осуществляется старшим сыном, а при его отсутствии – старшей дочерью. Английский монарх должен быть протестантом по вероисповеданию и не может состоять в браке с католиком. Монарх в Великобритании олицетворяет собой стабильность государственных институтов и единство нации. Его положение в системе власти определяется формулой "царствует, но не правит". При этом формально монарх обладает значительными полномочиями и еще большим влиянием на функционирование институтов власти. Большинство полномочий монарха определяется понятием "королевская прерогатива", другие полномочия закрепляются законом.

Королевская прерогатива – это совокупность полномочий монарха по общему праву. В английской истории эти полномочия рассматривались и как естественно присущие монарху от природы, и как делимые на "естественные" и "политические", и как "неотъемлемые", которые не могут быть ограничены даже Парламентом. Однако после 1688 г. королевская прерогатива стала восприниматься как ограничиваемая законом и определяемая судебной практикой. Сегодня любое из полномочий монарха, входящих в королевскую прерогативу, может при необходимости стать предметом законотворчества палат. Если Парламент принимает закон по вопросу, относившемуся к королевской прерогативе, то с этих пор он считается из нее изъятым. Это находит свое отражение в судебной практике³.

В английском конституционном праве различают два основных вида прерогативных полномочий монарха: а) личные; б) политические.

Личные прерогативы в основном сводятся к ряду правил, обеспечивающих королевские иммунитеты и право собственности. Например, "монарх никогда не умирает", т. е. по общему праву междуцарствия быть не может, так как существующая система престолонаследия предусматривает постоянное функционирование института монархии. Другим примером личной прерогативы является правило, гласящее, что "монарх не может поступать неправильно". На практике это означает судебный иммунитет монарха. Из этого, однако, не следует, что Корона как институт власти не может быть ответчиком в суде. Речь идет лишь о личном иммунитете монарха.

Политические прерогативы. Эта группа полномочий весьма обширна и классифицируется в учебной и научной литературе по различным критериям. Один из них – полномочия в области внутренней и внешней политики.

В области внутренней политики королевскую прерогативу можно представить следующим образом: 1) прерогатива в области управления; 2) прерогатива в судебной области; 3) законодательная прерогатива.

Прерогатива в области управления означает: а) право монарха назначать и увольнять министров; б) руководство вооруженными силами; в) управление собственностью Короны; г) назначение епископов; д) жалованье почетных званий; е) чрезвычайные полномочия и полномочия в области обороны.

Прерогатива в судебной области основана на правиле "монарх – источник справедливости". Исторически британские монархи не только назначали судей, но и принимали участие в судебных заседаниях. Сегодня британские судьи осуществляют правосудие от имени монарха, но назначаются в соответствии с процедурой, установленной законом. Практически судебные прерогативы заключаются в наличии у монарха права помилования. Это право осуществляется монархом при активном участии министра внутренних дел.

Прерогатива в законодательной области проявляется двояко. Во-первых, это право монарха созывать и распускать Парламент – законодательный орган власти. Во-вторых, законодательные полномочия заключаются в праве подписи законопроектов, принимаемых палатами Парламента.

В области внешней политики королевские прерогативы состоят в следующем: 1) право объявления и заключения мира; 2) право заключения международных договоров; 3) право решения по аннексии и уступке территории; 4) право направления и аккредитации дипломатических представителей; 5) право на признание зарубежных государств и правительств.

Следует иметь в виду, что политические полномочия (прерогативы) монарха осуществляются по совету и при участии министров Правительства. Отдельно нужно сказать о праве заключения международных договоров. В соответствии со сложившейся с 1924 г. практикой международные договоры, подписанные главами государств, представляются на одобрение обеих палат Парламента. Это правило может рассматриваться как конституционное соглашение. Договоры экономического, торгового или технического характера не требуют вышеизложенной процедуры рассмотрения в Парламенте, если они: а) не содержат в своем тексте нормы, предусматривающей необходимость ратификации; б) не влекут за собой изменений британского права или налогообложения; в) не затрагивают частные права британских подданных.

Тайный совет представляет собой совещательный орган при монархе, исторически появившийся в системе власти Британии в XIII в.

В состав Тайного совета входят министры Кабинета, судьи Апелляционного суда, архиепископы англиканской церкви, спикер Палаты общин, британские послы в зарубежных странах и другие лица, занимающие или занимавшие высшие должности на государственной службе. Всего около 300 человек. В полном составе Тайный совет собирается по особенно торжественным случаям, например по случаю церемонии коронации монарха. Обычно в заседании принимают участие лишь несколько членов Совета. Кворум – три человека.

Тайный совет принимает решения от имени монарха либо в форме прокламаций, либо в форме приказов. Созыв и роспуск Парламента, объявление войны и мира и любое другое выступление монарха по торжественным поводам облакаются в форму прокламации. Решения по вопросам права и управления принимаются в форме приказов в Тайном совете (*order in Council*). Правовая сила приказов в Совете признается судами, если эти решения: а) не выходят за рамки ко-

ролевской прерогативы; б) не выходят за пределы полномочий, делегированных Короне парламентским статутом.

Тайный совет может создавать различные комитеты, важнейшим из которых, с точки зрения развития права, является Судебный комитет, учрежденный в соответствии с законом о Судебном комитете 1833 г. В состав Комитета входят: лорд – председатель Совета, Лорд-канцлер, бывшие лорды-председатели, "ординарные лорды по апелляции" (профессиональные судьи) и ряд других лиц, занимающих или занимавших высшие судебные должности. С 1833 г. юрисдикция Судебного комитета значительно сузилась, однако и сегодня он играет заметную роль в развитии британского права. В частности, Судебный комитет Тайного совета является апелляционной инстанцией на решения церковных судов и на решения трибуналов различных профессиональных организаций, например медицинских работников.

Судебный комитет обладает и специальной компетенцией, заключающейся в том, что монарх может затребовать его мнение по какому-либо вопросу права.

Кабинет

Кабинетная система управления фактически сложилась в период между первой и второй мировыми войнами. Иногда предтечей нынешней кабинетной системы называют Тайный совет, в состав которого традиционно входили доверенные советники монарха. Однако эта точка зрения не имеет под собой серьезной аргументации. Хотя некоторое сходство в порядке формирования Совета и Кабинета можно усмотреть, тем более что по традиции члены Кабинета принимаются в состав Тайного совета, если они до этого не обладали указанным членством.

Кабинет представляет собой группу министров, приглашаемых Премьер-министром для обсуждения и принятия решений по наиболее важным вопросам внутренней и внешней политики страны.

Вопрос о численном составе Кабинета Премьер-министр решает самостоятельно. Обычно это около двадцати человек.

Персональный состав также предопределяется Премьер-министром при назначении на важнейшие министерские посты. При формировании Кабинета должно соблюдаться единственное условие: его члены обязаны заседать в одной из палат Парламента, с тем чтобы их деятельность находилась под постоянным парламентским контро-

лем. При этом закон устанавливает обязательную квоту министров – членов Палаты общин, предопределяя, таким образом, участие в Правительстве членов Палаты лордов. Лордканцлер (спикер Палаты лордов) всегда входит в состав Кабинета. "Внутренний кабинет". Это понятие стало устойчивым в последние годы политической жизни Великобритании. Оно охватывает группу ближайших советников и друзей Премьер-министра, которые являются членами Кабинета.

"Внутренний кабинет" – неформальное объединение министров, не имеющее правового статуса или структурной организации в рамках Кабинета министров.

Комитеты Кабинета. В рамках Кабинета министров по традиции, начиная с XIX в., создаются комитеты для рассмотрения различных вопросов внутренней и внешней политики. Названия комитетов и их количество законодательно не определяются, а решаются эти вопросы внутри Кабинета преимущественно Премьер-министром. Обычно создаются комитеты по следующим направлениям работы Правительства: 1) обороны и внешней политики; 2) законотворчества (подготовка правительственных законопроектов и делегированного законодательства); 3) внутренней безопасности и социальных вопросов; 4) экономической политики и планирования. Наряду с традиционными могут создаваться комитеты *ad hoc*. Например, в 1969 г. – по проблемам Родезии, в 1982 г. – по Южной Атлантике (в связи с Фолклендским кризисом).

Функции Кабинета министров. Основные направления деятельности Кабинета министров вне зависимости от его политической ориентации и партийного состава были определены в правительственном докладе в 1918 г. и с тех пор принципиально не изменились: 1) окончательное определение политического курса государства, выносимого на обсуждение и утверждение Парламента; 2) осуществление контроля за тем, чтобы аппарат исполнительной власти действовал в соответствии с политической линией, определенной Парламентом; 3) постоянная координация и разграничение сфер деятельности министерств и ведомств.

Премьер-министром назначается лидер партии, победившей на выборах в Палату общин. Он осуществляет общее руководство Кабинетом министров и официально занимает должность Первого лорда Казначейства.

Функции Премьер-министра: 1) сформировать Правительство и руководить его деятельностью; 2) поддерживать постоянные отношения между Кабинетом и монархом и давать советы монарху по вопросам политики; 3) представлять Правительство в парламентских дебатах и отвечать на вопросы о правительственной политике в палатах; 4) информировать лидера оппозиции Правительства Ее Величества по наиболее важным конфиденциальным вопросам обороны и безопасности; 5) осуществлять контроль за исполнением решений Правительства министерствами и ведомствами; 6) участвовать в принятии решений о назначениях на высшие государственные должности.

Функции и полномочия Премьер-министра не определяются законом. Они вытекают из политических традиций и конституционных соглашений. Роль Премьер-министра в принятии решений Правительством (Кабинетом министров) столь велика, что сегодня "кабинетную систему" иногда называют "правительством Премьер-министра" (Prime Ministerial government). Послевоенная политическая практика показывает, что роль Премьер-министра в осуществлении политики и отношения с Кабинетом министров во многом зависят от его личности. Достаточно вспомнить У.Черчилля и М. Тэтчер. При этом следует иметь в виду, что принципы деятельности Кабинета определяются не личностью Премьер-министра, а конституционными соглашениями. Например, коллективная и индивидуальная ответственность министров; обязательное участие членов Кабинета в работе одной из палат Парламента; право монарха получать информацию от Кабинета и действовать по совету своих министров и т. д.

"Теневой" кабинет министров. Понятие "теневой" кабинет появилось в политической практике Великобритании в 60-е гг. XIX в. Сейчас это уже конституционное соглашение, в соответствии с которым лидер партии, проигравшей на выборах в Палату общин, формирует из числа своих сторонников кабинет министров оппозиции, аналогичный правящему. "Теневой" премьер-министр официально именуется Лидером оппозиции Правительства Ее Величества и в этом качестве получает в соответствии с законодательством заработную плату.

Порядок формирования "теневого" кабинета у консерваторов и лейбористов различен. Лейбористский "теневой" кабинет избирается

парламентской фракцией Лейбористской партии. "Теневой" кабинет консерваторов назначается лидером Консервативной партии.

Задачей "теневого" кабинета является обеспечение непрерывного эффективного политического управления страной в сочетании с постоянным контролем оппозиции за деятельностью Правительства у власти.

Судебная система

Судебная система Великобритании представляет собой иерархию судебных органов, юрисдикция которых распространяется на всю территорию Соединенного Королевства и высших судов, действующих лишь на территории Англии и Уэльса, Шотландии, Северной Ирландии.

Высшими судебными органами, юрисдикция которых распространяется на территорию всего государства являются Палата лордов и Судебный комитет Тайного совета при монархе.

Палата лордов как судебный орган представляет собой преимущественно апелляционную инстанцию по гражданским и уголовным делам.

Закон 1876 г. об апелляционной юрисдикции установил, что суд Палаты лордов как апелляционной инстанции имеет следующий состав: 1) Лорд-канцлер; 2) "ординарные лорды по апелляции"¹; 3) лорды, ранее занимавшие судебные должности. По гражданским и уголовным делам Палата лордов рассматривает жалобы на решения Апелляционного суда, Высокого суда Англии и Уэльса, Высокого суда Северной Ирландии. На решения Суда сессий Шотландии в Палату лордов можно апеллировать только по гражданским делам. Основанием для апелляционной жалобы по гражданским делам может быть и вопрос факта, и вопрос права, по уголовным делам – только вопросы права, имеющие важное общественное значение. Условия подачи апелляции регулируются законодательством.

Судебный комитет Тайного совета как судебный орган сохраняет свое значение как апелляционная инстанция на решения церковных судов и медицинских трибуналов. В старые времена, до Вестминстерского статута 1931 г., исходя из принципа: "британский монарх – источник правосудия для всех доминионов", Судебный комитет рассматривал апелляции на решения высших судов государств – членов Британского Содружества Наций.

С принятием Вестминстерского статута государства – члены Содружества получили право принимать законы, которые исключают возможность апелляции к Тайному совету. Еще раньше, в 1875 г., была отменена апелляционная юрисдикция Судебного комитета Тайного совета в области морского права. Однако, несмотря на значительное сужение юрисдикции Судебного комитета, он продолжает играть важную роль в развитии права страны, сохраняя специальную компетенцию высказывать по требованию монарха авторитетное мнение по вопросам права.

Судебная система Англии и Уэльса включает в себя: 1) Апелляционный суд; 2) Высокий суд; 3) Суд Короны; 4) суды магистратов и суды графств.

Апелляционный суд обладает апелляционной юрисдикцией в области гражданского и уголовного судопроизводства. В Апелляционном суде две категории членов: 1) судьи *ex officio*: Лордканцлер; лорд – главный судья; лорд – хранитель судебных архивов; председатель отделения по семейным делам Высокого суда; бывшие лорд-канцлеры; "ординарные лорды по апелляции"; 2) лорды – апелляционные судьи, назначаемые монархом из числа судей Высокого суда или барристеров, практикующих не менее пятнадцати лет.

Суд состоит из двух отделений: по гражданским и по уголовным делам. Отделение по гражданским делам рассматривает апелляции на решения Высокого суда, судов графств, Апелляционного и других трибуналов. Отделение по уголовным делам рассматривает жалобы на решения Суда Короны, слушая апелляции на обвинительные приговоры и высказывая суждения по вопросам права в связи с оправдательными приговорами.

Высокий суд состоит из судей, назначаемых монархом по рекомендации Лорда-канцлера из числа барристеров, имеющих стаж работы в этом качестве не менее десяти лет.

Высокий суд состоит из трех отделений: 1) канцлерское отделение; 2) отделение королевской скамьи; 3) отделение по семейным делам. Канцлерское отделение¹ в качестве суда первой инстанции рассматривает споры о недвижимости, о доверительной собственности, о торговых товариществах, об управлении наследственным имуществом, о взыскании налогов и т. д. В качестве апелляционной инстанции рассматриваются жалобы на решения судов графств по делам о

банкротстве, земельной регистрации и по другим вопросам. Отделение королевской скамьи в качестве суда первой инстанции рассматривает широкий спектр гражданских дел, особенно в связи с выполнением договоров и деликтами. Отделение королевской скамьи формирует Коммерческий суд для рассмотрения торговых споров и Адмиралтейский суд для рассмотрения исков о возмещении ущерба в связи с осуществлением морских перевозок. В апелляционном присутствии отделение королевской скамьи имеет ограниченную гражданскую юрисдикцию на решения судов магистратов и обширную уголовную и надзорную юрисдикцию в отношении Суда Короны и судов магистратов. Отделение по семейным делам в качестве суда первой инстанции имеет исключительную юрисдикцию в решении споров по семейным делам. В качестве апелляционной инстанции рассматриваются жалобы на решения судов магистратов, судов графств и Суда Короны по делам об опеке, усыновлении, установлении отцовства и иным вопросам, отнесенным законодательством к его юрисдикции.

Суд Короны, созданный в соответствии с Законом о судах 1971 г., наделен исключительной юрисдикцией в отношении тяжких уголовных преступлений и ограниченной гражданской юрисдикцией в основном по делам о выдаче лицензий. В состав Суда Короны входят: 1) судьи Отделения королевской скамьи Высокого суда; 2) окружные судьи, назначаемые монархом по рекомендации Лорда-канцлера; 3) рекордеры (судьи, назначаемые монархом по рекомендации Лорда-канцлера из числа барристеров или солиситоров со стажем и исполняющие обязанности судьи по вызову, т. е. не постоянно, а время от времени). По первой инстанции Суд Короны заседает с участием присяжных (10–12 человек); в качестве апелляционной инстанции – рассматривает, обязательно с участием мировых судей, жалобы от лиц, осужденных в суммарном порядке¹ в судах магистратов.

Низшие суды в Англии и Уэльсе представлены судами магистратов и судами графств.

Суды магистратов (магистратские суды) обладают уголовной и гражданской юрисдикцией. Уголовную юрисдикцию в основном составляет рассмотрение суммарных преступлений. Гражданская юрисдикция распространяется на брачно-семейные дела, дела об установлении отцовства и о взыскании некоторых обязательных платежей

(подоходного налога, государственных страховых взносов; платы за коммунальные услуги и т. д.). Суды магистратов – это суды, состоящие из мировых судей, которые в большинстве случаев не являются профессиональными юристами и не получают материального вознаграждения за свою деятельность.

Суды графств представляют собой основное звено низовых судов, организованных по территориальному признаку для рассмотрения гражданских дел, связанных с нарушением договоров и правонарушениями, влекущими за собой обязанность возмещения причиненного ущерба. Исторически эти суды возникли в середине XIX в. для рассмотрения споров с небольшой суммой искового заявления. Сегодня в юрисдикцию судов графств входит рассмотрение исков на сумму до 5 тыс. ф. ст. В состав судов графств входят окружные судьи и рекордеры.

Наряду с судами общей юрисдикции в Англии и Уэльсе действуют судебные органы специальной юрисдикции: военные и церковные суды. В их компетенцию соответственно входит рассмотрение дел в отношении лиц, находящихся на военной службе, и лиц духовного звания.

В Северной Ирландии действует автономная судебная система. Но состоит она из судов, аналогичных судам Англии и Уэльса: 1) Апелляционный суд; 2) Высокий суд; 3) Суд Короны; 4) суды графств и суды магистратов.

В Шотландии действует автономная судебная система. Высшими судами являются Высокий суд юстициариев и Суд сессий. На низовом уровне действуют шерифские суды и районные суды.

Высокий суд юстициариев обладает юрисдикцией по уголовным делам и заседает в качестве суда первой и апелляционной инстанции. По первой инстанции Высокий суд юстициариев рассматривает дела о тяжких уголовных преступлениях; в порядке апелляционной юрисдикции – жалобы на приговоры шерифских и районных судов. Судьи Высокого суда назначаются британским монархом по рекомендации государственного секретаря по делам Шотландии. Условия назначения и увольнения определяются законом.

Суд сессий представляет собой высший судебный орган по гражданским делам, состоящий из двух палат: внешней и внутренней. Внешняя палата Суда сессий рассматривает дела по первой инстан-

ции, внутренняя палата – в порядке апелляции. Апелляционная юрисдикция предполагает рассмотрение жалоб на решения внешней палаты Суда сессий и на решения главных шерифов, являющихся в свою очередь апелляционной инстанцией для шерифских судов.

Шерифские суды рассматривают дела в порядке уголовного и гражданского судопроизводства.

Районные суды, состоящие из оплачиваемых магистратов или мировых судей, наделены уголовной юрисдикцией в отношении преступлений, наказание за которые не превышают трех месяцев лишения свободы или штрафа на сумму до 2 тыс. ф.ст. Более опасные уголовные преступления подсудны шерифским судам или Высокому суду юстициариев.

Особое место в системе британского правосудия занимает Европейский Суд в Люксембурге, обязательная юрисдикция которого признана Великобританией при присоединении к Европейским Сообществам. Влияние Европейского Суда на британскую судебную систему осуществляется по трем основным направлениям: во-первых, в любом судебном деле, содержащем "европейский элемент"¹, решение британского суда может быть обжаловано в порядке апелляции в Европейский Суд, который выносит по этому делу окончательное решение; во-вторых, британский суд, принимая к рассмотрению вопрос, в отношении которого существует решение Европейского Суда, имеющее значение прецедента или принятое в преюдициальном порядке, должен его учитывать при вынесении своего решения, которое не может противоречить мнению Европейского Суда; в-третьих, британский суд после предварительного обращения в высшие органы может направить запрос в Европейский Суд с просьбой о разъяснении нормы европейского права (статьи договора, регламента, директивы), если ее содержание не ясно суду или вызывает сомнения. Такое разъяснение Европейского Суда обязательно для национального суда и таким образом направляет развитие национальной судебной практики в вопросах применения права, содержащего "европейский элемент".

Следует заметить, что развитие британского права в целом и конституционного права в частности испытывает все большее влияние права ЕС, в развитие которого Великобритания вносит значительный вклад. Консерватизм в британском подходе к праву, может

быть, и является одним из тех факторов, которые обеспечивают стабильное поступательное развитие Европейского Союза.

3.4. Государственно-территориальное устройство Великобритании. Организация власти на местах

Унитарное государство и его реформа Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии представляет собой унитарное государство, состоящее из Англии, Уэльса, Шотландии и Северной Ирландии. Исторически объединение этих территорий происходило в разное время и при неодинаковых обстоятельствах, что обусловило особенности их общественной и политической жизни.

В разной степени, но и в Шотландии, и в Уэльсе, и в Северной Ирландии часть коренных жителей выступает за предоставление самостоятельности этим регионам: в Уэльсе и Шотландии – самоуправления, в Северной Ирландии – независимости от Великобритании. Отношение центрального правительства к этим настроениям (при всех особенностях подхода консерваторов и лейбористов) выражается в стремлении к политике реформ, которые направлены на поиск оптимальных форм управления, сочетающих централизованное и децентрализованное начало, при сохранении демократических и правовых традиций жизни единого государства.

В 1975 году по итогам работы королевской комиссии по конституционным вопросам был подготовлен специальный доклад, основные положения которого были сформулированы в законопроекте, предусматривавшем административную автономию для Шотландии и Уэльса. В соответствии с законопроектом предполагалось создание ассамблей (представительных органов власти), формируемых на основе прямых выборов. Ассамблее в Уэльсе предоставлялось право толкования законов, принятых Парламентом Соединенного Королевства, а ассамблее Шотландии – право издавать "первичные и подзаконные акты" по вопросам местного самоуправления, здравоохранения, социального обеспечения и образования. При этом Парламент Великобритании имел право вето в отношении этих актов. Вопросы экономики, включая нефтеразработку, установление и сбор налогов в местные бюджеты и многие другие, оставались в компетенции цен-

тральной власти. Законопроект в течение трех месяцев рассматривался в Палате общин, но так и не был принят.

В ноябре 1977 г. правительство лейбористов внесло в Палату общин два билля, отдельно по Шотландии и по Уэльсу, и, используя способы ограничения прений по законопроекту, сумело провести их через обе палаты. Законопроекты получили одобрение монарха, но не стали законами, так как для вступления их в силу, вопреки обычной процедуре, требовалось получить одобрение 40% избирателей в Шотландии и в Уэльсе. Консультативные референдумы были проведены 1 марта 1979 г. и нужного количества голосов законопроекты не получили. В 1997 г. правительство лейбористов вновь возвращается к проектам об автономии Шотландии и Уэльса. В соответствии с Законом 1997 г. о референдумах в Шотландии и Уэльсе 11 и 18 сентября было проведено голосование, в ходе которого большинство шотландцев и валлийцев высказалось в пользу воссоздания Парламента в Шотландии и Ассамблеи в Уэльсе, упраздненных несколько веков назад в результате присоединения Шотландии и Уэльса к Англии. Создание этих государственных органов означает децентрализацию власти в Великобритании и расширение самостоятельности регионов. При этом объем полномочий шотландского Парламента и валлийской Ассамблеи различен. Парламент Шотландии наделяется законодательными полномочиями по вопросам местного правительства, экономического развития, жилищного, сельского и лесного хозяйства, рыболовства, окружающей среды, здравоохранения, образования, спорта и искусств. Полномочия по вопросам конституционного строя, внешней политики, обороны, национальной безопасности, финансово-экономической системы и обеспечения единого рынка товаров и услуг, социального обеспечения, регулирования транспорта и радиовещания остаются в ведении британского Парламента. Парламент Шотландии состоит из 129 депутатов, избираемых на 4 года. 73 из них избираются по мажоритарной системе относительного большинства, 56 человек – по пропорциональной системе, т. е. по партийным спискам. Шотландский Парламент наделяется полномочиями в вопросах налоговой политики на территории Шотландии, но финансировать его деятельность должна на основе решений Парламента Великобритании. Исполнительная власть осуществляется правительством, формируемым на парламентской основе и подотчетным Пар-

ламенту Шотландии. При этом пост министра центрального правительства по делам Шотландии сохраняется. Для Ассамблеи Уэльса реформа предусматривает иные права, нежели для Парламента Шотландии. Ассамблея не наделяется законодательными полномочиями, а получает лишь право расширительного толкования законов, принятых британским Парламентом применительно к особенностям регионального развития Уэльса. К компетенции Ассамблеи отнесены вопросы здравоохранения, жилищного строительства, просвещения, культуры, спорта. В Ассамблею избираются 60 депутатов, из них 40 человек по округам, а 20 – по партийным спискам. Финансирование деятельности Ассамблеи осуществляется на основе решений британского Парламента. Выборы в высшие представительные учреждения Шотландии и Уэльса намечены на 1999 год.

Еще более сложно складывались отношения центрального Правительства с Северной Ирландией. Это обусловлено историей присоединения Северной Ирландии к Великобритании. В 1801 г. законом об унии Ирландия была присоединена к Великобритании. Колонисты из Англии и Шотландии (протестанты по вероисповеданию), переезжавшие на остров, составили большинство населения в северо-восточной его части.

В 1921 году по англо-ирландскому Соглашению об Ирландском свободном государстве (Эйре) южная и северо-западная части Ирландии обрели статус Доминиона, а в 1949 г. – независимости. Северо-восточная часть острова осталась в составе Великобритании и получила название Северной Ирландии. Большая часть населения этой территории – протестанты, потомки английских и шотландских переселенцев, меньшую часть составляют католики-ирландцы. С 1922 по 1972 г. в Северной Ирландии действовал порядок осуществления власти, получивший название "система стормонта". Был сформирован парламент (стормонт), состоящий из двух палат. На основе представительства в нижней палате формировалось ответственное перед парламентом правительство. При этом центральные органы власти и управления Великобритании сохраняли свое верховенство в отношении государственных органов Северной Ирландии. В 1972 г. "система стормонта" была заменена "системой прямого правления из Лондона". В соответствии с Законом о временных мерах 1972 г. была приостановлена деятельность стормонта, а вся полнота власти передана цен-

тральному Правительству (Кабинету), в составе которого учредили новую должность государственного секретаря по делам Северной Ирландии. Борьба, которую ведут, в том числе и неконституционными методами, католики-ирландцы, обуславливает особенности конституционного регулирования в этом регионе. Характерной чертой правопорядка в Северной Ирландии является действие чрезвычайного законодательства, применение которого создает условия для превышения полномочий органами государства и нарушений прав граждан. В рамках конституционной реформы, намеченной лейбористским правительством Энтони Блэра, предусматривается изменение порядка взаимоотношений центрального Правительства и Северной Ирландии. При этом следует понимать, что политика децентрализации власти в отношении Северной Ирландии будет иметь свои особенности по сравнению с политикой в Шотландии и Уэльсе.

Административно-территориальное деление

Вся территория государства разделена на графства (Англия, Уэльс, Северная Ирландия) и территориальные единицы местного управления (local government areas) (Шотландия). В Англии 45 графств, из них 6 имеют статус "столичных" графств (Большой Манчестер; Мерсисайд; Западный Йоркшир; Южный Йоркшир; Западный Мидлэнд; Тайн и Уэйр). В отдельную административно-территориальную единицу выделен Большой Лондон. Графства, в свою очередь, состоят из 296 административных округов. Большой Лондон – из 32 городских районов и Сити. В сельской местности и небольших городах Англии низовой административно-территориальной единицей является приход.

Территория Уэльса состоит из 11 графств и 11 городов-графств. В сельской местности графства делятся на общины. В Шотландии образованы 32 территориальные единицы местного управления, в том числе три островные территории (Шетландские, Оркнейские и Гебридские острова). Низовой административно-территориальной единицей является община.

Территория Северной Ирландии состоит из 6 графств, которые, в свою очередь, делятся на 26 округов.

Органы местной власти и реформа местного управления

На всех уровнях административно-территориального деления Соединенного Королевства местная власть представлена органами

местного самоуправления. Самоуправление в административно-территориальных единицах осуществляется советами, избираемыми населением. Исключение составляют графства Северной Ирландии и "столичные" графства Англии, а также Большой Лондон.

В июне 1997 года Великобритания подписала Европейскую хартию о местном самоуправлении, которая предусматривает определенные стандарты прав органов местного самоуправления в европейских странах. И хотя последняя крупная реформа местного управления была проведена в 1974–1975 гг., присоединение Великобритании к Европейской хартии предполагает новые изменения. Так, в рамках конституционной реформы, проводимой лейбористами, 2 мая 1998 г. состоялся референдум по вопросу о вое создании Городского собрания и избрании мэра Лондона. Большинство жителей столицы высказалось в пользу таких изменений. После принятия Парламентом соответствующего закона выборы назначены на май 2000 года.

Порядок формирования и состав органов местной власти. Члены местных советов (советники) избираются гражданами на определенный срок. Они осуществляют свою деятельность на безвозмездной основе и в сочетании с основной профессиональной деятельностью. При этом по действующему законодательству советники имеют право на освобождение от работы на определенный срок при выполнении своих депутатских обязанностей. Работодатель обязан не только предоставлять советнику такую возможность, но и оплачивать это время по средней ставке заработной платы.

Совет избирает из числа советников председателя (в столичных районах и в округах "столичных" графств он именуется мэром) и формирует комитеты, в состав которых могут входить наряду с советниками и другие лица. Основная форма работы совета – сессия, на которой рассматриваются наиболее важные вопросы местного самоуправления.

Компетенция. Законодательство определяет компетенцию органов местного самоуправления каждого уровня административно-территориального деления. Советы графств занимаются вопросами: а) транспортного развития; б) дорожного движения; в) охраны порядка (полиции); г) образования; д) социального обслуживания; е) пожарной безопасности.

К компетенции советов округов относятся: а) здравоохранение; б) местное планирование; в) жилищное строительство.

Советы приходов или общие собрания избирателей (в тех приходах, где население насчитывает менее 150 избирателей, советы не могут создаваться по закону) решают все те вопросы, которые не входят в компетенцию вышестоящих советов.

Акты. Решения нормативного характера, принимаемые органами местного самоуправления, являются, как правило, актами делегированного законодательства. Это логически следует из доктрины *inter vires*, в соответствии с которой местные органы власти осуществляют свои полномочия в пределах, определенных им центральной властью. Нормативные постановления органов местного самоуправления устанавливают общеобязательные правила для определенной территории и до вступления в силу должны быть утверждены соответствующим (в зависимости от предмета регулирования) центральным правительственным ведомством. Законность актов органов местной власти, т. е. их соответствие закону, на основе которого им были делегированы полномочия, контролируется судебными органами. Если суд установит, что имело место превышение полномочий (*ultra vires*), то действия, осуществленные на его основе, признаются не имеющими юридической силы.

Основные понятия

Пэр, лорд, принцип крови, принцип почвы, монарх, статут, судебный прецедент, подданство, комитет *ad hoc*, спикер.

Вопросы к практическим занятиям

1. Есть ли какое-либо различие между географическими понятиями «Великобритания» и «Англия», «Соединенное Королевство» и «Британские острова»?

2. Какова специфика соотношения юридической и фактической, формальной и материальной конституции в Великобритании?

3. Какая разница между статусом и статутом?

4. Как сочетаются принцип крови и принцип почвы при приобретении гражданства Великобритании по рождению?

5. Почему в Великобритании нет избирательных органов? Каковы характерные черты Конституции Великобритании?

6. В каких источниках реализуется Британская конституция?
7. Как регулируются вопросы гражданства в Соединенном королевстве?
8. В чем особенности разделения властей в Великобритании?
9. Какова структура английского парламента?
10. Как формируется и функционирует Палата лордов в английском парламенте?
11. Конституционный статус Монарха Великобритании?
12. Каковы особенности функционирования исполнительной власти в Великобритании?
13. Особенности судебной системы Великобритании?
14. Каково политико-территориальное устройство Великобритании?
15. Особенности организации местной власти в Великобритании?
16. Какими терминами можно обозначить парламентские привилегии депутатов Палаты общин?
17. Как Вы думаете, правомерно ли было бы назвать Палату лордов Палатой пэров?

Темы докладов и сообщений

Роль короны в британской конституционной системе.
Реформация и эволюция институтов английской монархии.
История становления конституционализма в Великобритании.
Партийная система в Соединенном Королевстве.
Избирательное право в Великобритании.

Список рекомендуемой литературы

1. Акт о соединении с Шотландией 1707 г. / URL: <https://worldconstitutions.ru/> (дата обращения: 20.02.2024).
2. Акт о парламенте 1911 г. / URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=2793> (дата обращения: 20.02.2024).

3. Акт о парламенте 1949 г. / URL: <https://constitutions.ru/?p=24476> (дата обращения: 20.02.2024).
4. Акт о пожизненных пэрах 1958 г. / URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=2797> (дата обращения: 20.02.2024).
5. Акт о пэрах 1963 г. / URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=2799> (дата обращения: 20.02.2024).
6. Акт о Палате общин 1978 г. / URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=2791> (дата обращения: 20.02.2024).
7. Апарова Т.В., Богдановская И.Ю., Крылова Н.С. Судебная система Великобритании // Судебные системы западных государств. - М.: НАУКА, 2010. гл. 3.
8. Шаповал В.Н. Британская конституция. Политико-правовой анализ. Киев; Лыбидь, 2011. – 125 с.
9. Бромкед П. Эволюция британской конституции. - М.: ЮЛ, 2011. -168 с.
10. Максимов А. А. Прецедент как один из источников английского права// Государство и право, 2005, №2,- С. 18-19.
11. Артёмова Е. А. Особенности конституционно-правового регулирования в сфере прав человека в Великобритании М., Юридический факультет МГУ, НОЦ КИМС, 2010 г.

Тема 4. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ФЕДЕРАТИВНОЙ РЕСПУБЛИКИ ГЕРМАНИЯ



План

1. Конституция и конституционное развитие Германии.
2. Основные конституционные права немцев.
3. Государственные органы ФРГ.
4. Германская Федерация.

4.1. Общая характеристика конституции Германии

Германия как единое государство существует немногим более 100 лет. За это время были приняты три общегерманские конституции. Принятие каждой из них совпадало с переломными этапами в жизни страны. Первая конституция Германии была дарована императором Вильгельмом I в 1871 г. и юридически закрепляла объединение страны, достигнутое, по словам Бисмарка, "железом и кровью"¹. 6 февраля 1919 г. Национальное собрание, избранное на основе всеобщих выборов и наделенное учредительными полномочиями, приняло вторую общегерманскую конституцию, которая вошла в историю как Веймарская (по имени города, где заседало Национальное собрание). Это была одна из наиболее демократичных конституций своего времени. В ней содержался обширный каталог прав и свобод; впервые в конституционной истории нового времени собственность рассматривалась не только как право, но и как обязанность, предусматривалась возможность ее национализации за справедливое вознаграждение. Вместе с тем конструкцию государственной власти, закрепленную Веймарской конституцией, вряд ли можно считать удачной. Огромные полномочия рейхспрезидента вкупе с длительным сроком полномочий (7 лет), отсутствие реального противовеса в лице парламента

(рейхстага), права которого по конституции были серьезно урезаны, в конечном счете сыграли роковую роль в судьбе Веймарской республики. Они создали легальные возможности для прихода к власти фашистов, что привело к ее гибели.

Разработка и принятие Основного закона

После капитуляции Германии в 1945 г. вся полнота власти в стране перешла в руки военных губернаторов в четырех оккупационных зонах, на которые была поделена Германия. Национальная немецкая администрация первоначально создавалась на коммунальном, а затем на земельном уровне. После проведения выборов в земельные парламенты (ландтаги) в 1946/47 гг. принимаются первые земельные конституции (например, в Гессене в 1947 г.), отражающие стремление к демократизации общественно-политической жизни, преодолению нацистского прошлого.

Начало "холодной войны", растущая конфронтация между СССР и западными державами делали невозможным воссоздание единого германского государства. В этих условиях западные державы приняли решение способствовать образованию германского государства на тех территориях, которые находились под их оккупационным контролем. На Совещании западных оккупационных держав в Лондоне в феврале 1948 года был выработан план создания германского государства и определены принципы, которые должны быть положены в его основу. Этот документ, получивший название "лондонской рекомендации", был предложен на рассмотрение земельных правительств. Для обсуждения этих рекомендаций и выработки германской позиции земельные правительства провели ряд совещаний, наиболее известное из которых, состоявшееся в августе 1948 года на острове Херрехимзее, получило наименование "конституционного конвента". В нем приняли участие министры юстиции всех западногерманских земель, многочисленные эксперты в области конституционного права. Было принято решение создать специальный орган для выработки проекта конституции западногерманского государства. Таким органом стал Парламентский совет, в состав которого вошли депутаты ландтагов всех западногерманских земель пропорционально численности представленных в земельных парламентах политических партий. В состав Совета вошли 65 делегатов (кроме того, в работе участвовали 5 представителей от Западного Берлина с совещательным го-

лосом): по 27 мандатов имели ХДС – ХСС (Христианско-демократический союз – Христианско-социальный союз) и СДПГ (Социал-демократическая партия Германии), 5 мест – СвДП (Свободная демократическая партия), по 2 места – партия Центра, Немецкая партия, а также КППГ (Коммунистическая партия Германии). Председателем Парламентского совета был избран К. Аденауэр, лидер западногерманской партии ХДС и будущий канцлер ФРГ. К работе Парламентского совета, проходившей исключительно в комитетах, привлекались крупнейшие германские специалисты в области конституционного права. Подготовленные разделы конституции направлялись военным губернаторам, которые по существу утверждали их. 8 мая 1949 г. Парламентский совет 53 голосами против 12 принял весь текст Основного закона. 12 мая его санкционировали военные губернаторы, после чего он был передан в ландтаги. В течение недели, с 16 по 22 мая 1949 г., ландтаги западногерманских земель одобрили текст конституции, за исключением ландтага Баварии, который 101 голосом против 63 (при 9 воздержавшихся) отклонил Основной закон. Тем не менее для принятия конституции было достаточно одобрения большинства земель. 23 мая текст Основного закона был опубликован и на следующий день вступил в силу. Была создана Федеративная Республика Германия. Согласно Основному закону она была открыта для присоединения остальных германских земель. Однако в советской зоне оккупации 7 октября 1949 г. была принята своя конституция, созданная по советскому образцу, и провозглашена Германская Демократическая Республика. Начался длительный период сосуществования двух германских государств, который закончился 2 октября 1990 г. присоединением ГДР к ФРГ на основе ст. 23 Основного закона (после чего эта статья утратила силу и затем была принята в новой редакции). С этого времени Основной закон стал конституцией объединенной Германии.

Краткая характеристика Основного закона. Его главные черты

Основной закон принимался как временная конституция, а потому не был назван "Конституция". В Преамбуле было указано, что он действует вплоть до объединения страны, после чего будет разработана конституция объединенной Германии. Однако 40-летний опыт конституционного строительства доказал, что Основной закон был

одним из самых удачных конституционных документов в истории Германии. Он обеспечил создание и функционирование жизнеспособной демократии на немецкой земле. Поэтому после объединения страны положение о временном характере Основного закона было удалено из Преамбулы. Тем не менее вопрос о разработке новой конституции окончательно не снят с повестки дня, он лишь отложен на неопределенное время.

Основной закон – это новый юридический документ, сохраняющий, однако, определенную преемственность с предшествующим конституционным развитием. В ст. 140 Основного закона сказано, что ст. 136, 137, 138, 139 и 141 Веймарской конституции являются составными частями Основного закона. Эти статьи регулируют взаимоотношения государства и церкви.

Основной закон состоит из Преамбулы и 14 разделов, причем три раздела (IVa, VIIIa, Xa) были включены в конституцию позднее, в процессе внесения поправок и дополнений к Основному закону.

Преамбула Основного закона содержит положение о том, что учредителем его является немецкий народ, указывается, что, принимая Основной закон, он руководствовался стремлением служить всеобщему миру. Далее в Преамбуле констатируется, что немцы в землях (дается полный список немецких земель) на основе свободного самоопределения окончательно утвердили единство и свободу Германии.

Раздел первый Основного закона носит наименование "Основные права". Это подчеркивает основополагающий характер данного института. Обеспечению и охране основных прав служит вся организация государственной власти. Основные права составляют стержень конституционного порядка ФРГ. Второй раздел "Федерация и земли" содержит закрепление основ конституционного строя ФРГ, в нем дается конституционная характеристика Германского государства, определяются принципы взаимоотношений федерации и земель, закрепляется право на местное самоуправление, а также конституционные основы германской внешней политики и участие ФРГ в развитии Европейского Союза. Разделы III–VI посвящены организации и деятельности федеральных органов (Бундестагу, Бундесрату, Федеральному президенту, Федеральному правительству). Введенная позднее глава IVa регламентирует статус Совместного комитета. В отдельных разделах регламентируется законодательная и исполнительная дея-

тельность Федерации, определены общие задачи Федерации и земель (разд. VII, VIII, Villa). Раздел IX посвящен судебной власти. Здесь определяется организация судебной власти и закрепляются конституционные принципы отправления правосудия в ФРГ. Важное значение имеет разд. X, который в ФРГ именуется "финансовой конституцией". Здесь содержится подробное регулирование финансовых отношений между Федерацией и землями, а также доходов и расходов Федерации. Раздел Xa содержит регламентацию мер на случай состояния обороны. Наконец, последний, XI раздел "Переходные и заключительные положения" устанавливает положения, касающиеся возможности обладания гражданством ФРГ, некоторые вопросы изменения территориального деления страны, действия правовых норм, принятых до вступления в силу Основного закона, и некоторые другие.

Основной закон базируется на традициях германского конституционализма. И по форме, и по содержанию он отражает германскую правовую доктрину и практику, особенно внимательно учтен опыт Веймара. Вместе с тем в конституции ощущается влияние конституционного законодательства западных стран, особенно США. Основной закон закрепляет основополагающие принципы конституционного строя: приоритет прав и свобод человека и гражданина как основы общественного и государственного порядка, демократию как форму государства, разделение властей, политический плюрализм и др.

По форме правления ФРГ является парламентарной республикой. Республиканский принцип закрепляется в ст. 28, где указано, что "конституционный строй в землях должен соответствовать принципам республиканского, демократического и социального правового государства".

В Основном законе содержится характеристика ФРГ как демократического и социального правового федеративного государства. Следует вкратце раскрыть содержание этих понятий.

Характеризуя ФРГ как демократическое государство, конституционный законодатель исходит из представления о том, что народ является носителем государственной власти и ее единственным обладателем. "Вся государственная власть исходит от народа. Она осуществляется народом путем выборов и голосования, а также через специальные органы законодательства, исполнительной власти и правосудия", – гласит конституция (ч. 2 ст. 20). Таким образом Основной

закон не только признает народ единственным источником власти, но и указывает формы реализации власти народа через институты прямой (референдум, народный опрос, народная инициатива) и представительной демократии. Однозначное предпочтение при этом конституционный законодатель отдает представительной демократии. Проведение референдумов, осуществление народной инициативы, а также организация народных опросов допускается лишь в связи с изменением территориального деления Федерации (ст. 29), что резко сужает возможности их практического применения. В качестве примера можно привести референдум в землях Берлин и Бранденбург в 1996 г. по поводу их слияния. Население Берлина высказалось за объединение, однако жители Бранденбурга проголосовали против. В результате все осталось без изменений.

Основной закон характеризует ФРГ как правовое государство. Германская правовая доктрина считает государство правовым, если оно обеспечивает приоритет права в своей организации и деятельности, а также во взаимоотношениях с обществом. Черты правовой государственности нашли свое закрепление в следующих конституционных принципах:

- обязательность закрепленных в конституции основных прав для законодательной власти, исполнительной власти и правосудия. Основные права являются непосредственно действующим правом (ч. 3 ст. 1);
- верховенство конституции и верховенство закона (ч. 3 ст. 20);
- учреждение независимого суда (ст. 97) и запрещение создания чрезвычайных судов (ч. 1 ст. 101);
- запрет придания закону обратной силы (ч. 3 ст. 103);
- приоритет общепризнанных норм международного права, которые являются составной частью федерального права и непосредственно порождают права и обязанности для проживающих на территории Федерации лиц (ст. 25).

Основной закон именует ФРГ социальным государством (ч. 1 ст. 20). Суть этого понятия в конституции не раскрывается. Его нормативное содержание может быть понято только на практике. Констатация социального характера германского государства является одновременно задачей, целью и правовой нормой. Правовая доктрина считает социальным то государство, которое помогает слабому, стремится

ся повлиять на распределение экономических благ в духе принципов справедливости, чтобы обеспечить каждому достойное человека существование. Социальное государство должно гарантировать каждому гражданину прожиточный минимум. При этом германский конституционный законодатель исходит из приоритета личной ответственности каждого за его собственное благополучие. Требование личной ответственности, предъявляемое каждому человеку в обычных условиях, может быть ограничено, если удовлетворение определенных потребностей превышает силы индивида и его семьи. Именно поэтому ФРГ как социальное государство берет на себя ответственность за доступность каждому таких жизненно важных благ, как продовольствие, жилье, помощь в случае болезни, образование и т. п.

Основной закон говорит о ФРГ как о федеративном государстве (ч. 1 ст. 20). Принцип федерализма относится к основополагающим принципам конституции. Нерушимость федеративного устройства государства гарантирована ч. 3 ст. 79, согласно которой не допускается изменение положений Основного закона, затрагивающих деление Федерации на земли и сотрудничество земель. Это, однако, не означает, что не могут меняться формы федеративной организации государства. Неизменным должен быть принцип деления Федерации на земли, но не само современное деление; неизменным должно быть участие земель в федеральном законодательном процессе, но объем их прав в этой области может меняться.

Основной закон регулирует очень важные аспекты во внешнеполитической сфере. Он устанавливает запрет на действия, способные нарушить мирное сосуществование народов и предпринимаемые с этой целью, в частности для подготовки к ведению агрессивной войны. Они должны быть уголовно наказуемы (ч. 1 ст. 26). Часть 2 этой же статьи содержит важное дополнение: "Оружие, предназначенное для ведения войны, может изготавливаться, ввозиться и поступать в оборот только с разрешения Федерального правительства".

Новая редакция ст. 23 касается участия ФРГ в объединенной Европе. Подчеркивается, что участие ФРГ в объединенной Европе базируется на общности принципов демократии, правовой и социальной государственности. Германское государство может путем издания федерального закона, требующего одобрения Бундесрата, передавать Европейскому Союзу свои суверенные права. По всем вопросам дея-

тельности Европейского Союза Федеральное правительство должно незамедлительно информировать Бундестаг и Бундесрат. Федеральное правительство до начала своего участия в принятии правовых актов Европейского Союза обязано предоставить Бундестагу возможность дать по ним заключение. На ведущихся переговорах Федеральное правительство должно учитывать заключение Бундестага. Если затрагиваются интересы земель или вопрос входит в сферу исключительной компетенции земель, учитывается заключение Бундесрата. Последний может назначить своего представителя.

Изменения и дополнения к конституции. По способу изменения Основной закон ФРГ можно отнести к жестким конституциям. Это, однако, не мешало довольно часто изменять его и дополнять. За 50 лет существования Основного закона из 146 его статей были подвергнуты изменениям и дополнениям свыше 100. Добавлены три новых раздела, в текст Основного закона включены новые статьи, и исключены из него ряд прежних. Всего на конец 1998 года был принят 41 закон о внесении изменений и дополнений в текст конституции.

Порядок принятия поправок и изменений урегулирован в Основном законе. Конституция устанавливает, что "Основной закон может быть изменен только законом, который специально изменяет или дополняет текст Основного закона. Такой закон требует одобрения в две трети голосов депутатов Бундестага и в две трети голосов членов Бундесрата" (ч. 1 и 2 ст. 79).

Можно отметить три наиболее крупных блока поправок, внесенных в Основной закон. Первый относится к середине 50-х гг., когда создание Бундесвера и его включение в НАТО потребовали пересмотра ряда статей конституции, запрещающих создание собственных вооруженных сил; второй блок поправок был обусловлен принятием в конце 60-х гг. пакета "чрезвычайных законов". Тогда в конституцию был включен новый раздел Ха "Состояние обороны". Наконец, третий крупный блок поправок был принят после объединения страны. Уже в ноябре 1991 года Бундестаг и Бундесрат создали совместную конституционную комиссию, которая должна была учесть как последствия объединения Германии, так и положения Маастрихтского договора о Европейском Союзе. По результатам деятельности комиссии федеральный парламент в сентябре 1994 года принял закон о внесении изменений в текст Основного закона. Была изменена Преамбула (в

частности, опущено положение о временном характере Основного закона), принята новая редакция ст. 23 (предусматривающей, в частности, участие ФРГ в нормотворческой деятельности Европейского Союза), увеличен численный состав Бундестага и Бундесрата и др.

Охрана конституции

Охрану конституции осуществляет Федеральный конституционный суд (ФКС). ФКС проверяет законы на предмет их формального и материального соответствия конституции. Предварительная проверка конституционности законопроектов недопустима. Правовой основой организации и деятельности ФКС являются нормы Основного закона (ст. 92, 93, 94) и Федерального закона о конституционном суде 1951 г. (с последующими поправками и дополнениями).

Согласно конституции ФКС является одной из составных частей судебной власти (ст. 92). Как судебный орган ФКС принимает имеющие обязательную силу решения по делам, связанным с оценкой действительности правовых норм. Конституционное судопроизводство обеспечивает каждому возможность отстаивать и защищать свои права в устном состязательном процессе.

ФКС состоит из двух сенатов по восемь судей в каждом. Трое из восьми судей в каждом сенате должны быть избраны из числа судей пяти высших Федеральных судов. Пять других членов в каждом из сенатов избираются из числа лиц не моложе 40 лет, обладающих пассивным избирательным правом для выборов в Бундестаг и имеющих профессиональное образование, дающее возможность осуществлять функции судьи. Должность судьи ФКС несовместима с депутатским мандатом в Бундестаге или членством в Бундесрате, с занятием должности в Правительстве, равно как и в соответствующих органах земель.

Судьи избираются в равной пропорции Бундестагом и Бундесратом, однако если выборы в Бундесрате являются прямыми, то в Бундестаге – косвенными: судьи избираются специальной коллегией выборщиков, избранной Бундестагом на основе пропорционального представительства (сообразно численности партийных фракций) и состоящей из 12 членов. В обоих органах для избрания судьи необходимо большинство в две трети голосов. Президент ФКС и его заместитель избираются поочередно то Бундестагом, то Бундесратом.

Избранные на должность судьи назначаются Федеральным президентом.

Срок полномочий судей ФКС – 12 лет, предельный срок пребывания в должности – 68 лет.

Полномочия Федерального конституционного суда весьма обширны:

1. ФКС рассматривает конституционно-правовые конфликты между Федерацией и землями или между различными землями в случаях расхождения мнений о правах и обязанностях Федерации и земель. При этом в ФКС можно обращаться только после решения Бундесрата о нарушении земель права и только оспаривая это решение.

2. ФКС рассматривает споры по вопросам толкования положений Основного закона об объеме прав и обязанностей верховного федерального органа (Бундестага, Бундесрата, Правительства, Федерального президента) или другого участника конфликта, наделенного Основным законом или регламентом верховного федерального органа собственными правами.

3. ФКС осуществляет "абстрактный" и "конкретный" контроль правовых норм. При "абстрактном" контроле ФКС должен по предложению Федерального правительства, земельного правительства или одной трети членов Бундестага принять решение по вопросу о согласованности федерального или земельного права с Основным законом по форме и содержанию (если на этот счет существует расхождение мнений или сомнение) либо о совместимости земельного права с федеральным правом. "Конкретный" контроль норм ФКС осуществляет по запросам судов. Если суд считает антиконституционным закон, от действия которого зависит принимаемое им решение, то он должен приостановить процесс и направить запрос в Конституционный суд. Если ФКС в процессе "абстрактного" или "конкретного" контроля правовых норм приходит к убеждению, что контролируемая норма несовместима с конституцией, то он объявляет эту норму недействующей. Это решение имеет силу закона.

4. ФКС рассматривает конституционные жалобы граждан на нарушение их основных прав.

5. ФКС выносит решения о лишении основных прав тех граждан, которые используют их против свободного демократического порядка; об антиконституционности, т. е. о запрете политических

партий и других объединений; об освобождении от должности Президента в связи с обвинением, представленным Бундестагом и Бундесратом, о перемещении или увольнении судей, нарушивших свои служебные обязанности.

6. ФКС рассматривает жалобы на решения Бундестага о проверке правильности выборов, порядка проведения референдума или народного опроса.

4.2. Основные конституционные права немцев

Общая характеристика

Основные права – это закрепленные в конституции неотъемлемые и неотчуждаемые права и свободы человека и гражданина. Учитывая особое значение основных прав, создатели Основного закона выделили их как систему ценностей и требований в самом начале текста, в первом разделе конституции. Следует, однако, иметь в виду, что помимо зафиксированных в разд. I Основной закон гарантирует и другие права, которые по своим особенностям не отличаются от прав, обозначенных законодателем как основные (ч. 1 ст. 33, ч. 2 ст. 38, ч. 1 ст. 101, ст. 103, 104).

Основной закон исходит из естественной принадлежности человеку его прав, которые не создаются конституцией, а признаются ею. Новым в немецкой конституционной истории в связи с этим является то, что основные права являются непосредственно действующими. Новое также и то, что все три ветви государственной власти (законодательная, исполнительная и судебная) связаны основными правами (ч. 3 ст. 1). В конституции Веймарской республики основные права признавались лишь постольку, поскольку они были закреплены законами, а в соответствии с Основным законом сами законы действуют только в рамках основных прав.

Основные права обеспечиваются не только на федеральном, но и на земельном уровне, так как положения конституций земель остаются в силе, поскольку они гарантируют основные права в соответствии со ст. 1–18 Основного закона (ст. 142).

В системе основных прав защита человеческого достоинства и право каждого на свободу занимают центральное место (ст. 1 и 2). Поскольку правами и свободами в равной степени обладают все, воз-

можно коллизии при осуществлении основных прав, если к одному и тому же праву апеллируют с различных позиций многие лица. Поэтому использование прав и свобод ограничивается там, где начинается сфера прав других лиц. Действующий в ФРГ правопорядок обеспечивает в спорных случаях судебное разрешение такого рода конфликтов. Общее провозглашение права каждого на свободу дополняется целым каталогом специальных прав (на жизнь, здоровье, свободу вероисповедания, свободу мнения, свободу объединения и т. д.).

Права, обеспечивающие свободы, дополняются правами, обеспечивающими равенство. Наряду с общей формулировкой принципа равенства, данной в ч. 1 ст. 3, имеются также специальные положения, обеспечивающие равенство права, такие, как равноправие мужчины и женщины (ч. 2 ст. 3), запрет предпочтения по признакам пола, происхождения, расы, языка, отечества, места рождения, вероисповедания, религиозных или политических взглядов, недопустимо также ущемление из-за недостатков, физических или умственных (ч. 3 ст. 3). В Основном законе закрепляются также равенство статуса граждан (ст. 33) и равенство в избирательных правах (ст. 38).

Свобода и равенство обеспечиваются согласно ч. 4 ст. 19 судебной защитой, которая гарантирует незыблемость основных прав. С этой целью в конституции предусмотрены **пять видов судебной юрисдикции**: суды общей юрисдикции (по гражданским и уголовным делам), административные суды, суды по трудовым спорам, финансовые суды и суды по социальным вопросам. Если гражданин считает, что решение одного из этих судов противоречит конституции, он может обратиться за разрешением данного вопроса в конституционные суды.

Новым для германской конституционной истории является включение в Основной закон предписаний, направленных на защиту от антидемократического развития. К ним, в частности, относятся закрепленная в ч. 3 ст. 79 недопустимость изменения важнейших принципов конституции, а также закрепление ограничений в осуществлении прав и свобод. Тот, кто злоупотребляет свободой мнений, в особенности свободой печати, свободой преподавания, свободой собраний, объединений, тайной переписки и т. д., собственностью или правом убежища для борьбы против основ свободного демократического строя, утрачивает эти основные права. Утрата прав и ее пределы

определяются решением Федерального конституционного суда. Специальное регулирование содержится в ст. 17а, согласно которой для лиц, состоящих на службе в вооруженных силах или на альтернативной службе, на время службы ограничивается основное право выражать и распространять свое мнение устно, письменно и посредством изображений, основное право собраний, а также право петиции в той мере, в какой оно предоставляет возможность обращаться с коллективными просьбами либо жалобами. Таким образом, позиция конституционного законодателя по вопросу ограничения основных прав такова: если основные права гарантированы конституцией, то и ограничены они могут быть лишь настолько, насколько это закреплено в нормах конституции или по крайней мере предусмотрено в ней.

Германское гражданство

Конституция ФРГ проводит различие между всеобщими правами человека и так называемыми гражданскими правами, которыми обладают только немцы. Основной закон не употребляет термины "граждане", "гражданин". Согласно ст. 116 конституции немцем является каждый, кто обладает гражданством ФРГ, беженцы или перемещенные лица немецкой национальности, а также супруга или потомки одного из этих лиц. Немцами признаются также те бывшие граждане Германии, кто был лишен гражданства между 30 января 1933 г. и 8 мая 1945 г. по политическим, расовым или религиозным мотивам, и их потомки. Они подлежат восстановлению в гражданстве по их ходатайству. Они считаются не утратившими гражданства, если после 8 мая 1945 г. поселились в Германии и не выразили иной воли. Сегодня термин "немец" в правовом отношении практически идентичен термину "гражданин ФРГ".

Согласно ст. 16 Основного закона лишение германского гражданства запрещено, а его утрата возможна лишь на основании закона. Ни один немец не может быть выдан иностранному государству. Более подробно вопросы гражданства урегулированы в Законе о государственной принадлежности от 22 июля 1913 г., который продолжает действовать согласно ч. 1 ст. 123 Основного закона. Конституция ФРГ относит регулирование вопросов гражданства к исключительной компетенции Федерации (п. 2 ст. 73).

Гражданство ФРГ приобретается в основном по рождению. Ребенок приобретает по рождению германское гражданство, если один

из родителей является немцем (в указанном выше смысле). Для иностранцев основным условием приобретения гражданства является натурализация, т. е. издание административного акта по ходатайству заинтересованного лица. К иностранцу предъявляются определенные требования: быть дееспособным по законам своей страны, вести безупречный образ жизни, иметь жилище и быть в состоянии содержать себя и своих близких.

Гражданство утрачивается в результате приобретения иностранного гражданства, а также выхода из гражданства. Последнее осуществляется на основе административного акта по ходатайству заинтересованного лица. Определенные категории лиц по закону не могут выйти из гражданства (чиновники, судьи, солдаты, военнообязанные, не прошедшие срочной службы). Выход из гражданства считается недействительным, если вышедший из гражданства не приобрел в течение года иностранное гражданство.

Основные права

Прежде всего конституция гарантирует каждому свободное развитие личности, поскольку он не нарушает прав других и не идет против конституционного порядка и нравственного закона. В Основном законе закрепляются элементарные условия существования, отвечающие природе человека: право на жизнь и физическую неприкосновенность, а также свобода личности (ст. 2). Там же подчеркнуто, что вмешательство в эти права допустимо только на основании закона.

В тесной связи с гарантией свободы личности находится гарантия свободы передвижения (ч. 1 ст. 11). Она включает в себя право свободного определения места пребывания и места жительства. Это право может быть ограничено лишь законом или на основании закона в определенных, строго указанных случаях (ч. 2 ст. 11). Конституция закрепляет право на неприкосновенность жилища (ст. 13) и гарантии тайны переписки, почтовой, телефонной и телеграфной связи (ст. 10), рассматривая их как важнейшие условия неприкосновенности личной жизни. Эти права могут быть ограничены на основании оговорок, содержащихся ч. 2 и 3 ст. 13, а также ч. 2 ст. 10.

Основными в группе прав и свобод, обеспечивающих свободу личности, являются свобода вероисповедания, провозглашения общественных и религиозных взглядов и свобода совести (ст. 4). Эти свободы включают в себя также требование защиты от нарушений и от

любого, прямого или косвенного, принуждения в вопросах веры или мировоззрения. Последовательно провозглашая свободу совести, конституция предоставляет право отказа от военной службы, если она противоречит убеждениям (п. 3 ст. 4).

К числу важнейших политических прав относится свобода мнений, которая подразумевает право каждого свободно выражать и распространять свое мнение устно, письменно и посредством изображения, а также получать информацию из общедоступных источников. Гарантируется свобода печати и свобода передачи информации посредством радио и кино. Гарантии указанных свобод усиливаются запрещением цензуры. Ограничения этих прав устанавливаются законодательством об охране прав молодежи и правом, гарантирующим охрану личной чести (ч. 2 ст. 5). В тесной связи с предоставлением свободы выражения мнений находится предоставленное всем немцам право собираться мирно и без оружия без предварительного заявления или разрешения (ч. 1 ст. 8). Собрания позволяют использовать свободу выражения общего мнения для совместных действий. Они являются действенным политическим методом борьбы, наиболее приспособлены для выдвижения политических требований. Для собраний под открытым небом это основное право может быть ограничено законом или, на основании закона (ч. 2 ст. 8). Такие ограничения, в частности, содержатся в Законе о собраниях от 24 июля 1953 г.

Согласно ч. 1 ст. 9 "все немцы имеют право создавать союзы и общества". Это основное право служит охране политической свободы, так как представляет собой существенную предпосылку формирования общественного мнения, обеспечивает равные возможности для меньшинства и свободное политическое развитие. В понятие "объединения" согласно ст. 9 не включаются политические партии, политические и религиозные общества. Конституционное регулирование статуса партий содержится в ст. 21 Основного закона. Запрещаются объединения, цели либо деятельность которых противоречит уголовным законам или направлены против конституционного строя либо против идеи взаимопонимания народов (ч. 2 ст. 9). Иное ограничение свободы объединений недопустимо. Как частный случай свободы объединений конституция (ч. 3 ст. 9) предоставляет право создавать объединения в целях улучшения условий труда и экономических условий. Это право гарантируется каждому и представителям

всех профессий. Основной закон объявляет соглашения, стремящиеся ограничить это право или затруднить его осуществление, недействительными, а направленные на это меры – незаконными.

Закрепленное в конституции (ст. 17) право петиции предоставляет возможность обращаться письменно – как отдельно, так и совместно с другими лицами – в компетентные учреждения или к народному представительству с просьбами и жалобами. В Основном законе отсутствует статья, где прямо закреплялось бы право каждого гражданина на участие в делах общества и государства, однако есть нормы, закрепляющие институты прямой (ст. 29) и представительной демократии, принадлежность всей государственной власти народу (ст. 20, 28). Конституция устанавливает, что выборы являются всеобщими, прямыми, равными, тайными и свободными (ч. 1 ст. 38).

Среди *социально-экономических и социально-культурных* прав Основной закон называет право выбора профессии, места работы и места получения образования (ч. 1 ст. 12). Принудительный труд допускается только при лишении свободы по приговору суда. В конституции содержится гарантия права собственности и права наследования (ст. 14), в то же время она допускает возможность отчуждения и обобществления собственности на возмездной основе (ч. 3 ст. 14 и ст. 15). В соответствии с принципом социальной государственности подчеркивается, что собственность должна служить общему благу.

Гарантией духовной свободы является освобождение ее от опеки со стороны государства. Искусство и наука, исследования и преподавание свободны (ч. 3 ст. 5). Свобода преподавания не освобождает, тем не менее, от обязанности сохранять верность конституции. Школьное дело, согласно Основному закону, находится под контролем государства. Преподавание религии обязательно, однако управомоченные на воспитание лица имеют право решать, будет ли ребенок участвовать в религиозных занятиях. Гарантируется право создания частных школ. В соответствии с немецкими традициями особое внимание конституция уделяет браку и семье. Уход за детьми и их воспитание является естественным правом родителей и их первой обязанностью. Брак и семья находятся под особой защитой государства.

4.3. Система государственных органов ФРГ

Федеральные органы

Бундестаг

Бундестаг – это законодательный орган Федерации. Отечественная юридическая наука считает Бундестаг одной из палат германского парламента (другой является Бундесрат). Эта точка зрения не разделяется большинством немецких юристов, которые считают, что только Бундестаг можно именовать парламентом, так как только он представляет немецкий народ как единое целое.

Порядок формирования. Бундестаг состоит из депутатов, избираемых на основе всеобщих, равных, прямых, свободных выборов при тайном голосовании сроком на 4 года. Основной закон ФРГ не содержит подробных постановлений об избирательной системе. Она устанавливается текущим законодательством. В настоящее время порядок выборов в Бундестаг определяется Избирательным законом от 1 сентября 1975 г. с последующими изменениями. Право избирать предоставляется гражданам, достигшим 18 лет и проживающим на территории Федерации не менее 3 месяцев. Право быть избранным имеют лица, достигшие 18 лет, состоящие не менее 1 года в гражданстве ФРГ и не лишенные активного избирательного права.

Избирательный закон устанавливает определенное число депутатов Бундестага – **656** (на практике их всегда больше в силу особенностей германской избирательной системы, о чем будет сказано ниже; например, в 1997 г. их было 672). Депутаты обладают свободным мандатом, иммунитетом и **индемнитетом** (последние в сравнении с российскими несколько ограничены).

При выборах депутатов Бундестага применяется смешанная система – так называемая "персонализируемая пропорциональная". Половина депутатов Бундестага (328) избирается в избирательных округах, по одному депутату от каждого округа. Другая половина избирается по так называемым земельным спискам партий.

Каждый избиратель на выборах в Бундестаг имеет два голоса. Первый голос он подает за кандидата в депутаты в избирательном округе, второй голос – за земельный список кандидатов одной из партий. Оба голоса могут подаваться независимо друг от друга: избира-

тель вправе отдать свой "первый" голос кандидату от одной партии, а "второй" – земельному списку кандидатов от другой партии.

В избирательном округе избранным считается тот кандидат, который получил больше голосов, чем другие (мажоритарная система относительного большинства). Остальные 328 мест заполняются кандидатами из земельных списков партий.

Для определения количества мандатов, полученных партийным списком, с 1985 г. применяется система подсчета по методу Хэйра-Нимейера. Для этого все "вторые" голоса, поданные за список определенной партии, умножаются на общее количество мест, подлежащих распределению. Затем полученное кратное делится на общее количество всех "вторых" голосов, поданных за все партийные списки. Каждый партийный список получает столько мест, сколько полных чисел в результате он получит. Оставшиеся свободные места распределяются по порядку наибольших долей чисел (после запятой), которые при таком подсчете приходятся на тот или иной список. После этой процедуры все места оказываются распределенными, и устанавливается, на сколько мест может рассчитывать каждая партия.

Пример: партия А получила 10 000 голосов, партия В – 8000, партия С – 1600 и партия D – 1400 голосов. Подлежат распределению 12 мест.

Партия А 10 000 x 12

Партия В 8000 x12

Партия С 1600 x12

Партия D 1400 x12 21000 = 5,71 21000 = 4,57 21000 = 0,91 21000 = 0,8

При первом подсчете партия А получает 5 мест и партия В – 4 места. Из 12 мест нераспределенными остались три места, по одному из них получают партии С и D, еще одно – партия А. После этого из общего числа мест, определенных таким образом для каждого земельного списка партий, вычитается число мест, уже полученных данной партией в избирательных округах земли. Какая-либо партия может получить в одной из земель больше прямых мандатов, чем ей полагается по числу ее вторых голосов. В этом случае парламент увеличивается на число упомянутых мандатов (это так называемые избыточные мандаты), а партия получает в этом случае количество мандатов сверх пропорции. Согласно избирательному закону в рас-

пределении мандатов участвуют лишь те партии, которые в масштабе всей республики собрали не менее 5 процентов голосов избирателей (5-процентная "заградительная" оговорка) или кандидаты которых избраны не менее чем в трех избирательных округах.

Организация Бундестага. Непосредственное руководство деятельностью Бундестага осуществляет его председатель (официально он именуется президентом). Он избирается из числа депутатов на весь срок легислатуры и не может быть отозван со своего поста. По сложившейся традиции председателем Бундестага избирается представитель крупнейшей фракции. Одновременно с ним избираются заместители – соответственно числу фракций, представленных в Бундестаге, а также несколько секретарей. Вместе они образуют президиум палаты, который, однако, никаких функций как коллегиальный орган не осуществляет. Напротив, Совет старейшин является важным органом Бундестага. Он состоит из председателя, вице-председателей и 24 членов, назначаемых фракциями пропорционально их численности. В задачи Совета входит согласование между фракциями численности комитетов Бундестага, распределение в них мест между фракциями, назначение председателей комитетов и их заместителей. Кроме того, Совет старейшин согласовывает повестку дня ближайших заседаний Бундестага и план его заседаний на более длительный срок. Совет старейшин принимает проект бюджета Бундестага, выносит решения по его внутренним делам.

Депутаты, являющиеся членами одной и той же партии, образуют партийную фракцию Бундестага (объединенная фракция ХДС–ХСС состоит из двух групп депутатов – ХДС и ХСС, причем последняя пользуется относительной самостоятельностью внутри фракции). Фракцию может создать только такая группа депутатов, которая насчитывает не менее 5% от общего числа депутатов. Фракции не являются официальными органами Бундестага, но играют большую роль в его работе. Они рассматривают основные вопросы перед их обсуждением на пленарных заседаниях палаты, формулируют законодательную политику партии, назначают докладчиков для выступления на пленарных заседаниях и в комитетах, определяют основное содержание этих выступлений, выделяют своих представителей для назначения на важнейшие посты в Бундестаге, определяют линию поведения депутатов при голосованиях, решают и другие вопросы.

Партийной фракцией руководит правление. В него входит председатель фракции, его заместители и секретари, а также прочие члены. В каждой фракции образуются также рабочие группы по основным направлениям внутренней и внешней политики. Члены правления фракции и руководство рабочих групп образуют ядро фракции, состоящее из профессиональных политиков. Именно они определяют линию поведения фракции и парламентскую политику партии, занимают ответственные посты в Бундестаге и чаще всего выступают на его пленарных заседаниях и в комитетах. Остальные члены фракции, так называемые "заднескамеечники", особого влияния не имеют и лишь поддерживают политическую линию партии в Бундестаге.

Существенную роль в работе Бундестага играют его комитеты. Структурно все комитеты подразделяются на отраслевые, особые и следственные. Отраслевые комитеты подразделяются на обязательные (их три: комитет по делам Европейского Союза, иностранным делам и обороне;- образование этих комитетов предусмотрено в Основном законе) и факультативные (их число, как и профиль деятельности, меняется, в настоящее время их 23).

В компетенцию Бундестага входит развитие законодательства, утверждение федерального бюджета, избрание Федерального канцлера и парламентский контроль за деятельностью Федерального правительства, ратификация международных договоров, принятие решения об объявлении состояния обороны и некоторые другие вопросы.

Важнейшую функцию Бундестага составляет *законотворчество*. Законодательная инициатива принадлежит Федеральному правительству, членам Бундестага и Бундесрату. Все законопроекты вносятся на рассмотрение Бундестага, однако правительственные законопроекты предварительно направляются в Бундесрат, который может сделать свои замечания, а законопроекты Бундесрата передаются в Бундестаг через Федеральное правительство, которое должно высказать свои рекомендации. Как показывает практика, свыше 80% всех законопроектов вносится в Бундестаг по инициативе Федерального правительства.

Законодательная процедура регулируется регламентом Бундестага, предусматривающим правило "трех чтений" законопроекта. Первое чтение представляет собой информацию о законопроекте с предложением совета старейшин. На этой стадии могут обсуждаться

лишь общие принципы законопроекта. Подавляющее большинство законопроектов после первого чтения передаются на рассмотрение комитетов. Бундестаг может назначить срок второго чтения и без передачи законопроекта в комитеты. Во втором чтении Бундестаг обсуждает законопроект в редакции, предложенной комитетом, вместе с докладом последнего. На этой стадии депутаты могут вносить поправки и дополнения к законопроекту. Тогда же проводится голосование по законопроекту, как правило по частям, и голосование по внесенным поправкам.

Принятый во втором чтении законопроект представляет основу для третьего чтения. На этой стадии может быть возобновлено обсуждение проекта в целом и могут вноситься новые поправки, но уже только от имени фракции. Затем следует заключительное голосование.

Государственное право ФРГ различает конституционные, "федеративные" (т. е. затрагивающие федеративную структуру государства или полномочия государственных органов земель) и обыкновенные законы. Первые принимаются Бундестагом квалифицированным большинством, а затем таким же большинством Бундесратом. "Федеративные" законы принимаются простым большинством Бундестага, но требуют обязательного согласия Бундесрата. Обыкновенные законы принимаются только Бундестагом простым большинством голосов. Однако по этим законам Бундесрат имеет право протеста, что влечет повторное голосование в Бундестаге. Если Бундестаг подтвердит прежнее решение, протест считается отклоненным.

К числу важнейших полномочий Бундестага относится утверждение *федерального бюджета*. Проект бюджета составляется Федеральным правительством. Бундестаг вправе предлагать свои поправки к правительственному проекту бюджета, но если они предусматривают увеличение расходов или новые расходы, то такие поправки могут приниматься лишь с согласия Правительства.

Одной из важнейших функций Бундестага является *решение вопроса о главе Правительства*. В начале своей легислатуры Бундестаг избирает Федерального канцлера, который затем самостоятельно формирует Правительство. Решение этого вопроса зависит от соотношения политических сил в парламенте, ибо реальный шанс быть избранным на пост Канцлера имеет кандидат той партии, которая об-

ладает абсолютным большинством мест, либо пользующийся поддержкой коалиции партий, обладающей таким большинством.

Парламентский контроль за деятельностью Правительства носит ограниченный характер. Бундестаг и его комитеты могут требовать присутствия на своих заседаниях членов Правительства. Депутаты имеют право задавать вопросы Канцлеру и министрам, которые обязаны дать устный ответ. Для этого отводится до трех часов еженедельно (обычно по четвергам) во время сессии парламента.

Группы депутатов могут делать малые и большие запросы Правительству, на которые должен быть дан письменный ответ в течение 14 дней. Отличие большого запроса от малого состоит в том, что по ответу Правительства на первый предусмотрены дебаты.

Бундестаг работает постоянно, за исключением летних, рождественских и пасхальных каникул. Пленарные заседания проходят обычно по вторникам и средам, в остальные будние дни заседают комитеты и фракции.

Бундесрат

Бундесрат – это федеральный орган, посредством которого земли участвуют в осуществлении законодательной и исполнительной власти Федерации, а также в делах Европейского Союза (ст. 50). Если придерживаться традиционной точки зрения, что парламент ФРГ состоит из двух палат, тогда Бундесрат – это верхняя палата парламента. Бундесрат не является выборным органом. Он состоит из членов правительств земель.

Каждая земля располагает не менее чем тремя голосами; земли с населением свыше 2 млн. имеют 4 голоса, земли с населением свыше 6 млн. – 5 голосов, земли с населением свыше 7 млн. – 6 голосов. На конец 1997 г. земли Баден-Вюртемберг, Бавария, Нижняя Саксония и Северный Рейн–Вестфалия имели по 6 голосов, Гессен – 5, Бремен, Гамбург, Мекленбург–Верхняя Померания, Саар – по 3 голоса, остальные 7 земель имели по 4 голоса; всего в Бундесрате – 69 мест.

Каждая земля назначает столько членов в Бундесрате, сколько она имеет голосов. Члены Бундесрата назначаются и отзываются правительствами земель. Практически членами Бундесрата обычно назначаются премьер-министр и наиболее влиятельные министры правительства земли. Членство в Бундесрате исключает возможность быть одновременно депутатом Бундестага.

Бундесрат не имеет определенного срока полномочий: это постоянный орган, который не может быть распущен никаким другим органом. Состав Бундесрата на практике меняется по частям в связи с результатами выборов в ландтаги земель ФРГ и формированием новых правительств. Соответственно меняется и его партийный состав. В самом Бундесрате партийных фракций не существует, однако группы членов Бундесрата от земель, где у власти находятся представители одной и той же партии, блокируются между собой при голосованиях. Голоса земли могут подаваться только согласованно.

Бундесрат избирает своего председателя сроком на один год. Председатель созывает заседания Бундесрата, определяет повестку дня, руководит дебатами, решает вопрос о проведении голосования. Председатель обладает административной властью в здании Бундесрата. Он замещает Федерального президента, если последний временно не может выполнять своих функций.

Значительную роль в работе Бундесрата играют его постоянные комитеты. В них входят по одному представителю от каждой земли из числа членов Бундесрата или уполномоченных чиновников земли.

Полномочия Бундесрата довольно широки: они охватывают сферу законодательства, управления, а также дела Европейского Союза. Бундесрат принимает участие в законодательной деятельности. Он обладает правом законодательной инициативы, его участие в принятии конституционных и "федеративных" законов является обязательным. Бундесрат вправе опротестовывать обыкновенные законы, принятые Бундестагом, что влечет повторное голосование в Бундестаге. По требованию Бундесрата должен быть созван согласительный комитет.

При определенных условиях Бундесрат может стать единственным законодательным органом. Согласно ст. 81 Основного закона по требованию Федерального правительства Президент ФРГ может объявить состояние законодательной необходимости в двух случаях: 1) если Бундестаг отклоняет правительственный законопроект, хотя Канцлер связал с ним вопрос о доверии; 2) если при постановке вопроса о доверии Канцлер не получил большинства голосов в Бундестаге, а последний, не будучи распущенным, отклоняет законопроект, признанный Федеральным правительством неотложным. В этих случаях для принятия закона достаточно согласия только Бундесрата.

Состояние законодательной необходимости применяется не только к законопроекту, послужившему поводом для его объявления, но и к другим законопроектам в течение последующих шести месяцев.

В отличие от Бундестага Бундесрат *участвует в осуществлении исполнительной власти Федерации*. В согласии Бундесрата нуждаются многие постановления Федерального правительства, издаваемые на основе федеральных законов. Федеральное правительство, согласно ст. 53 Основного закона, обязано держать Бундесрат в курсе текущих дел.

Наряду с Федеральным правительством Бундесрат *участвует в федеральном надзоре за землями*. В согласии Бундесрата нуждаются общие административные предписания Федерального правительства, адресованные землям. По предложению Федерального правительства Бундесрат определяет нарушение землями норм федерального права. Он дает согласие Федеральному правительству на применение союзного принуждения в отношении земель, если они не выполняют своих конституционных обязанностей (ч. 1 ст. 37 Основного закона).

По ряду правовых вопросов Бундесрат уполномочен высказывать свое мнение перед Федеральным конституционным судом: при проверке конституционности того или иного закона, в случае обращения конституционного суда земли в Федеральный конституционный суд по поводу толкования Основного закона и др.

По вопросам, относящимся к ведению Европейского Союза, Бундесрат может создать Европейскую палату, решения которой приравниваются к решениям Бундесрата. При создании Европейской палаты учитывается представительство земель в Бундесрате, а также то, что голоса земли могут подаваться только согласованно (п. 3а ст. 52). Согласно поправке к Основному закону, принятой в 1968 г., предусмотрена возможность создания нового органа, который может замещать парламент. Это так называемый совместный комитет, создаваемый на случай "чрезвычайного положения". Он состоит из 48 членов: на две трети из депутатов Бундестага и на одну треть из членов Бундесрата. Депутаты назначаются Бундестагом на основе пропорционального представительства фракций; они не могут входить в состав Федерального правительства. Каждая земля должна быть представлена одним членом Бундесрата, который назначается ею; эти члены не связаны указаниями правительств земель. В период "состояния обо-

роны" совместный комитет замещает Бундестаг и Бундесрат и осуществляет принадлежащие им права. Лишь Основной закон не может быть отменен или частично изменен решением совместного комитета.

Федеральный президент

Согласно Основному закону главой Федеративной Республики Германия является Федеральный президент. В ФРГ он занимает более скромное место в государственном механизме, чем рейхспрезидент в Веймарской республике. Значительная часть полномочий последнего теперь отошла к Федеральному канцлеру.

Президент ФРГ избирается специальным органом, который носит наименование Федерального собрания. Он создается только для выборов Президента. Федеральное собрание состоит из членов Бундестага и такого же числа членов, избираемых ландтагами германских земель. Ландтаги избирают их на основе пропорционального представительства в количестве, устанавливаемом для каждой земли Федеральным правительством с учетом числа депутатов от данной земли и последних данных о численности населения.

Федеральное собрание созывается не позднее чем за 30 дней до истечения срока полномочий Президента ФРГ. Место и время созыва Федерального собрания определяет председатель Бундестага; он же руководит работой собрания.

На пост Президента ФРГ может быть избран гражданин ФРГ, обладающий правом избрания в Бундестаг и достигший 40-летнего возраста. Правом выдвижения кандидатуры на пост Президента обладает каждый член Федерального собрания. Обсуждение кандидатур не производится. Избранным на пост Президента считается кандидат, получивший абсолютное большинство голосов членов Федерального собрания в первом или втором туре голосования. Если в первых двух турах ни один кандидат не получил требуемого большинства, назначается третий тур, в котором для избрания Президента достаточно относительного большинства голосов (во втором и третьем турах могут выдвигаться новые кандидаты).

Федеральный президент избирается сроком на 5 лет с правом повторного переизбрания. Однако никто не может быть избран Президентом более двух раз подряд. При вступлении в должность Президент приносит присягу (ее текст содержится в конституции) на совместном заседании Бундестага и Бундесрата.

В области внутренней политики Президент ФРГ наделен следующими полномочиями: он подписывает Федеральные законы и распоряжается об их опубликовании; может опротестовать принятый парламентом закон как антиконституционный перед Федеральным конституционным судом; выдвигает кандидатуру на пост Федерального канцлера (считаясь с соотношением партийных фракций в Бундестаге); назначает по предложению Федерального канцлера федеральных министров, обладает правом назначать и увольнять федеральных чиновников и федеральных судей, офицеров и унтер-офицеров (эти полномочия могут быть переданы федеральным министрам); осуществляет право помилования, награждение орденами и медалями и др.

Внешнеполитические полномочия Федерального президента включают в себя: представительство Федерации в международных отношениях, назначение и отзыв послов ФРГ в иностранных государствах, прием аккредитуемых при нем полномочных представителей иностранных государств. Президент имеет право заключить от имени ФРГ договоры с иностранными государствами (договоры политического характера и договоры, относящиеся к объектам федерального законодательства, нуждаются в ратификации парламента).

У Федерального президента есть также так называемые "резервные" полномочия, используя которые он может влиять на политическую жизнь. Президент вправе требовать созыва Бундестага (это требование должно быть выполнено), он может распустить Бундестаг, если последний не избрал Канцлера абсолютным большинством голосов или если Канцлер при постановке вопроса о доверии не получил большинства голосов членов Бундестага. По представлению Федерального правительства и с согласия Бундесрата Президент может объявить состояние законодательной необходимости, во время которого, как отмечалось, федеральные законы могут приниматься без участия Бундестага.

К числу чрезвычайных относится право Федерального президента объявлять с согласия Канцлера "состояние обороны", если созыву Бундестага или совместного комитета мешают "непреодолимые препятствия".

Для вступления в действие распоряжений и указаний Федерального президента необходима их контрасигнация Федеральным канц-

лером или компетентным федеральным министром. Это правило не действует в случаях назначения или отставки Федерального канцлера, роспуска Бундестага при избрании Канцлера относительным большинством и ходатайства об исполнении Федеральным канцлером или федеральным министром своих обязанностей до назначения их преемников.

Федеральный президент не несет политической ответственности перед представительными органами ФРГ. Он не отчитывается о своей деятельности ни перед Бундестагом, ни перед федеральным собранием. Однако Основной закон допускает возможность смещения Президента с должности до истечения срока его полномочий. Вопрос о смещении Президента с должности может быть возбужден перед Федеральным конституционным судом (который принимает окончательное решение) только в связи с обвинением его в умышленном нарушении Основного закона или другого федерального закона. Предложение о возбуждении обвинения должно быть выдвинуто не менее чем четвертью голосов депутатов Бундестага или четвертью голосов членов Бундесрата. Для решения вопроса о возбуждении обвинения требуется большинство в две трети голосов депутатов Бундестага или две трети голосов членов Бундесрата. Обвинение поддерживается уполномоченным выдвинувшего обвинения органа. До сих пор прецедента смещения Президента с должности в истории ФРГ не было.

Федеральное правительство

Исполнительную власть в ФРГ осуществляет Федеральное правительство. По свидетельству Т Маунца, автора учебника по государственному праву ФРГ, "именно Правительство представляет исполнительную власть, а поскольку его полномочия более широки, чем когда-либо, можно утверждать, что Основной закон усилил исполнительную власть". Конституционный законодатель стремился создать сильную, но контролируруемую парламентом исполнительную власть. Поэтому он вручил эту власть Канцлеру, а не Президенту.

Основной закон предусматривает следующий порядок формирования Федерального правительства. В начале легислатуры Бундестаг по предложению Федерального президента избирает Федерального канцлера – главу Правительства. Избранным считается кандидат, получивший абсолютное большинство голосов членов Бундестага,

после чего следует официальное назначение его на пост Канцлера актом Федерального президента. Остальные члены Правительства назначаются и увольняются Федеральным президентом по предложению Канцлера без всякого участия Бундестага.

Если предложенный Президентом кандидат не будет избран, Бундестагу предоставляется право в течение последующих двух недель избрать абсолютным большинством голосов на пост Федерального канцлера другое лицо. В этом случае Президент обязан назначить предложенную парламентом кандидатуру на пост Канцлера, если эта кандидатура получит поддержку абсолютного большинства палаты. Если же кандидат соберет относительное большинство голосов, Президент может либо назначить его Канцлером либо распустить Бундестаг.

Срок полномочий Федерального канцлера совпадает в принципе со сроком полномочий Бундестага. Они прекращаются с созывом нового Бундестага, при вынесении Бундестагом конструктивного вотума недоверия, а также при добровольной отставке, которая возможна в любое время. С прекращением полномочий Канцлера автоматически прекращаются полномочия всех федеральных министров и следует процедура формирования нового Правительства.

В Правительство кроме Федерального канцлера входят федеральные министры. Обычно все они возглавляют федеральные министерства, но могут быть и министры без портфеля (или министры по особым поручениям). Одного из министров Канцлер назначает своим заместителем (вице-канцлером); в коалиционных правительствах этот пост предоставляется партии, выступающей в блоке с партией большинства. Число членов Правительства, так же как и распределение портфелей между ними, устанавливается Канцлером (при формировании коалиционных правительств – по согласованию между блокирующимися партиями).

Руководящее положение в Правительстве занимает Федеральный канцлер. Согласно Основному закону власть Федерального канцлера значительно усилена за счет полномочий и Президента, и парламента, и министров. В результате глава Правительства – Федеральный канцлер – становится как бы политическим центром всей конституционной системы ФРГ. Неудивительно, что основным принципом

этой системы признается канцлерский принцип и широко используется понятие канцлерской демократии.

Именно Канцлер, а не парламент или Правительство как коллегиальный орган определяет основной курс, общую политическую линию Федерального правительства (ст. 65). Федеральный канцлер руководит в общем плане деятельностью отдельных министров, которые самостоятельно ведут дела порученной им отрасли в рамках основной линии, определенной Федеральным канцлером. Еще более усиливается власть Федерального канцлера в период "состояния обороны", когда к нему переходит высшее командование Вооруженными силами (в мирное время главнокомандующим считается министр обороны). При осуществлении своих полномочий Канцлер опирается на непосредственно ему подчиняющийся вспомогательный аппарат. Основу его составляют три ведомства: Служба Федерального канцлера, Служба прессы и информации Федерального правительства и Федеральная разведывательная служба. Важнейшей среди них является Служба (Ведомство) Федерального канцлера, в которой сосредоточены все нити правительственной политики. Она подготавливает решения, заявления и выступления главы Правительства, координирует и контролирует при помощи целого штата референтов работу министерств, поддерживает связь между Правительством и различными объединениями в экономике, политике, социальной жизни и т. п.

Деятельность Правительства как коллегиального органа регулируется Регламентом Федерального правительства, принятым еще в 1951 г. В компетенцию Правительства входят многочисленные и важные вопросы внутренней и внешней политики, вопросы экономического, финансового и социального характера. Федеральное правительство обладает правом законодательной инициативы и, как показывает практика, широко его использует.

Основной закон ФРГ предусматривает возможность делегированного законодательства: на основании ст. 80 парламент может уполномочить Правительство в целом или федерального министра издавать постановления общего характера. Кроме того, Федеральное правительство и отдельные министры могут издавать постановления во исполнение законов. По отдельным вопросам Правительство с согласия Бундесрата может издавать постановления, имеющие силу закона (ст. 119 Основного закона). Наконец, в сфере управления Феде-

ральное правительство и министры могут издавать общие административные предписания.

Федеральное правительство располагает большими правами в области контроля за деятельностью органов управления в землях. Оно контролирует исполнение землями федеральных законов. С этой целью Правительство ФРГ может направлять своих уполномоченных в высшие государственные органы земель. При помощи конференций министров земель, которые проходят обычно под председательством компетентного федерального министра, Федеральное правительство осуществляет общий надзор и координацию деятельности органов управления в землях. По этим вопросам Федеральное правительство может издавать с согласия Бундесрата общие административные предписания, а на основе законов — давать обязательные указания землям.

Заседания Федерального правительства созываются по мере необходимости, обычно раз в неделю, в резиденции Федерального канцлера. Заседания Правительства закрытые. Кроме федеральных министров в заседании кабинета могут принимать участие и другие лица. Персональный круг приглашенных на заседание Правительства определяет Служба Федерального канцлера по согласованию с главой Правительства. Правительство ФРГ опирается в своей деятельности прежде всего на федеральные министерства. Число их относительно невелико (оно колебалось от 13 в 1949 г. до 17 в 1987 г.). Возглавляющий министерство федеральный министр самостоятельно и под свою ответственность ведет дела своей отрасли.

Земельные органы

Высшими представительными органами в землях ФРГ являются ландтаги (земельные парламенты). В Бремене и Гамбурге они именуются городскими собраниями, а в Берлине — палатой депутатов.

Избирательная система в землях во многом идентична той, что применяется при выборах в Бундестаг. В большинстве земель при выборах применяются пропорциональная система представительства, смешанная с мажоритарной системой. Во всех землях установлен пятипроцентный заградительный барьер: партии, собравшие менее 5% голосов избирателей, отстраняются от участия в распределении мандатов.

В отдельных землях избирательные системы имеют индивидуальные особенности. В одних (например, в Баден-Вюртемберге, Нижней Саксонии и некоторых других) пропорциональная система со встроенной в нее мажоритарной применяется в условиях, когда избиратель имеет один голос. Он подает его за кандидата в избирательном округе, причем одновременно этот голос засчитывается и за ту партию, к которой принадлежит данный кандидат. В других землях (Бремен, Рейнланд-Пфальц и др.) применяется "чистая" пропорциональная система без элементов мажоритарной.

Ландтаги германских земель – однопалатные органы. Однако в Баварии наряду с ландтагом создается вторая палата – сенат для представительства "социальных, хозяйственных, культурных и общинных корпораций земли". Баварский сенат формируется на основе корпоративного принципа. В его состав входят по несколько представителей от сельского и лесного хозяйства, от промышленности и торговли, от ремесел, от лиц свободных профессий, от профсоюзов, от кооперативов, от церкви, от благотворительных организаций, от высших школ и академий, от общин и объединений общин. Сенат – законосовещательный орган, однако он обладает правом законодательной инициативы и может опротестовывать законы, принятые ландтагом.

Срок полномочия ландтагов в большинстве земель составляет 4 года, в землях Северный Рейн–Вестфалия и Саар – 5 лет. В конституциях некоторых земель предусмотрена возможность самороспуска ландтага до истечения срока его полномочий (Гессен, Нижняя Саксония, Северный Рейн–Вестфалия), а также роспуска ландтага, принятого в ходе референдума (Бавария, Баден-Вюртемберг, Рейнланд-Пфальц). В практике таких случаев пока не было.

Внутренняя организация ландтагов во многом сходна с внутренней организацией Бундестага. Ландтаги создают свои президиумы во главе с председателем, образуют комитеты по отраслям своей деятельности, имеют право назначения следственных комитетов. Депутаты, принадлежащие к одной партии, образуют фракции ландтага, которые, как и в Бундестаге, играют немаловажную роль.

Основные полномочия ландтагов земель – разработка и принятие законов, утверждение бюджета, избрание главы земельного правительства, в некоторых землях – утверждение всего состава правительства и парламентский контроль за его деятельностью.

Правительство земли определяется конституциями земель как орган исполнительной власти. Именуется оно по-разному: в большинстве земель как земельное правительство, в Баварии – государственное правительство, в Берлине, Бремене и Гамбурге – сенат.

Порядок формирования правительства в отдельных землях имеет свои особенности. В большинстве земель ландтаг в начале своей легислатуры проводит выборы премьер-министра. Кандидат должен получить большинство голосов общего числа депутатов ландтага. Избранный ландтагом премьер-министр назначает остальных членов правительства: в Баварии и Сааре – с согласия ландтага, в Баден-Вюртемберге, Нижней Саксонии, Рейнланд Пфальце – с последующим утверждением ландтагом членов правительства, в Гессене – с последующим принятием ландтагом вотума доверия правительству. В новых землях, в Северном Рейне–Вестфалии и Шлезвиг-Гольштейне утверждение состава правительства ландтагом не требуется. В Бремене и Гамбурге состав правительства (сената) целиком избирается собранием граждан (городским собранием). В Берлине палата депутатов избирает правящего бургомистра, затем он представляет палате состав сената, и палата его утверждает.

Правительство земли состоит из премьер-министра и министров. В Бремене и Гамбурге сенат состоит из первого и второго бургомистра и сенаторов, а Берлине – из правящего бургомистра, бургомистра и сенаторов.

Премьер-министр занимает руководящее положение в правительстве. Он определяет основные направления политики, руководит текущей работой правительства, направляет деятельность отдельных министров. Как правило, премьер-министр осуществляет и некоторые функции главы государства, ибо в землях посты президента или губернатора отсутствуют. Он представляет землю вовне, заключает (с согласия ландтага) государственные договоры, осуществляет право помилования. В работе сенатов Бремена и Гамбурга в большей мере проступают элементы коллегиальности. Здесь сенат коллективно выполняет некоторые функции главы государства (назначения чиновников, право помилования). Кроме того, в Бремене и Гамбурге первый бургомистр и его заместитель избираются не городским собранием, а самим сенатом из своей среды.

Конституции германских земель формально устанавливают парламентскую ответственность правительств перед ландтагами. В большинстве земель (Бавария, Гессен, Бранденбург, Саксония и др.) ландтаги не могут вынести вотум недоверия отдельным министрам. В Берлине, Рейнланд-Пфальце, Сааре, Бремене и Гамбурге ландтаг (городское собрание) может выразить недоверие как всему правительству (сенату), так и отдельным его членам. В ряде земель конституциями предусматривается конструктивный вотум недоверия. В новых землях (Баден-Вюртемберге, Нижней Саксонии, Северном Рейне–Вестфалии, Шлезвиг-Гольштейне) вотум недоверия может быть вынесен только премьер-министру путем избрания нового главы правительства. В других землях (Баварии, Гессене, Рейнланд-Пфальце) после вынесения "обыкновенного" вотума недоверия правительству ландтаг должен утвердить состав нового правительства, в противном случае земельный парламент распускается до истечения срока своих полномочий.

4.4. Особенности Германской Федерации

Общая характеристика

Прежде всего следует сказать, что федерация – традиционная для Германии форма государственного устройства. Германия как единое государство существует сравнительно недолгий исторический срок. Еще в середине XIX в. на территории страны располагались десятки независимых государств. После объединения в 1871 г. и создания единого государства прежде независимые государства стали его членами, и им были сохранены некоторые атрибуты государственности. Веймарская республика сохранила федеративную организацию государства. 12 лет гитлеровской унификации и централизации серьезно подорвали, но не смогли полностью уничтожить традиции регионализма, тем более что их поддержание препятствовало антидемократическим тенденциям в строительстве новой германской государственности.

Германия сегодня – это конститутивная федерация, т. е. федерация, основанная на конституции, а не на союзном или федеративном договоре между ее субъектами. Хотя после 1945 г. земли как государственные образования появились раньше, чем образовалась ФРГ, со-

здание последней явилось не результатом договора или иного соглашения земель, а следствием принятия Основного закона, вступление в силу которого и означало рождение нового государства. В конституции ФРГ нет специального раздела о федеративном устройстве, соответствующие положения можно найти в Преамбуле и практически в каждой главе Основного закона. В конституции нашли закрепление принципы взаимоотношений Федерации и ее субъектов, а также основы разграничения компетенции между ними. Согласно ч. 3 ст. 79 деление Федерации на земли, принципиальное участие земель в законодательстве, а также сам принцип федерализма не могут быть отменены даже в случае пересмотра конституции. В конституции закрепляется также перечень земель, образующих германскую Федерацию.

Германская Федерация построена по территориальному принципу. Ее субъектами являются земли. Других территориальных образований кроме земель в составе ФРГ нет. Подавляющее большинство земель образовалось после 1945 г. и не имеет ничего общего с исторически самостоятельными германскими государствами.

Исключение составляют Бавария и Саксония, история которых как самостоятельных государств насчитывает не одно столетие, а также ганзейские города Бремен и Гамбург, имеющие в прошлом статус свободных ("вольных") имперских городов. По своим объективным характеристикам (размер территории, численность населения, экономические показатели и др.) земли сильно разнятся, однако в конституционно-правовом отношении они равноправны.

Конституционный статус земель в Основном законе не определен. Конституции ряда земель (Баварии, Берлина, Гамбурга) называют земли государствами, однако это не вытекает из текста Основного закона. Правовая доктрина ФРГ не выработала по этому вопросу единой точки зрения. Представляется, что земли нельзя считать государствами в общепринятом значении этого слова, это скорее особые государственные образования, самостоятельность которых ограничена федеральной конституцией. Сказанное подтверждается тем, что конституционный строй земель должен соответствовать требованиям Основного закона, федеральная конституция не предусматривает права сепарации, существует возможность применения федерального принуждения в случае, если земля не выполняет возложенных на нее Основным законом и другими федеральными законами обязанностей.

Взаимоотношения Федерации и земель строятся на основе следующих ключевых положений: во-первых, как уже отмечалось, конституционный строй земель должен соответствовать основным принципам республиканского, демократического и социального правового государства в духе Основного закона (ч. 1 ст. 28); во-вторых, закрепляется презумпция компетенции земель (осуществление государственных полномочий и решение государственных задач относится к ведению земель, если Основной закон не устанавливает или не допускает иного регулирования, – ст. 30), одновременно закрепляется приоритет федерального права перед правом земель (ст. 31); в-третьих, устанавливается обязанность учреждений Федерации и земель оказывать друг другу взаимную правовую и административную помощь (ст. 35); в-четвертых, на всей территории Федерации должен быть обеспечен единый уровень жизни (п. 2 ч. 3 ст. 106), каждый немец в любой земле имеет равные права и обязанности (ст. 33), в федеральных учреждениях должны использоваться в надлежащем соотношении чиновники из всех земель. В остальных ведомствах Федерации сотрудники должны, как правило, набираться из той земли, в которой действуют эти учреждения (ч.1 ст. 36).

Разграничение компетенции между Федерацией и землями

Если кратко обрисовать фактическое разграничение компетенции между Федерацией и землями, то можно сделать вывод, что в сфере законодательной компетенции доминирует Федерация, а в сфере управления и правосудия – земли.

В сфере законодательной компетенции различаются:

- исключительная компетенция федерального законодателя;
- конкурирующая компетенция Федерации и земель;
- компетенция по принятию основ федерального законодательства (то, что в Российской Федерации относится к совместной компетенции Федерации и ее субъектов);
- исключительная компетенция земельного законодателя.

В исключительном ведении Федерации находятся внешние сношения, оборона и безопасность, регулирование отношений по поводу свободы передвижения и выбора места жительства, паспортизация, иммиграция, финансовое и валютное регулирование, денежная эмиссия, федеральный, железнодорожный и воздушный транспорт, информация и связь, федеральная государственная служба, охрана

промышленной собственности, авторское и издательское право, таможенное регулирование и некоторые другие (ст. 73). В сфере исключительной компетенции федерального законодателя законы могут приниматься только на уровне Федерации.

В сфере конкурирующей компетенции земли могут принимать законодательные акты до тех пор и постольку, пока и поскольку Федерация не использует свои законодательные полномочия. К сфере конкурирующей компетенции относятся гражданское, уголовное и процессуальное право, отношения, связанные с реализацией конституционного права на объединения и свободу собраний, хозяйственное право, трудовое право, законодательство о промышленных корпорациях, о купле-продаже земельных участков, земельное и жилищное законодательство, правила уличного движения и речного судоходства, почти все налоговое законодательство и некоторые другие (ст. 74).

Федерация вправе принимать основы законодательства, регулирующие правовое положение должностных лиц, которые состоят на государственной службе в органах земель, муниципалитетах и других органах местного самоуправления, а также устанавливающие общие принципы организации и функционирования высшей школы, прессы и кинематографии, охраны природы, землеустройства и водопользования, службы регистрации и информации, охотничьего хозяйства. Землям предоставлено право конкретизации основ законодательства. На практике основы столь полно и подробно регулируют эти отношения, что никакой конкретизации просто не требуется.

Все, что не относится к исключительной компетенции Федерации, к конкурирующей компетенции и к основам законодательства, входит в исключительную компетенцию земель. В ведении земель прежде всего находятся: конституционное законодательство и административное устройство земель, школа, культура, средства массовой информации, некоторые аспекты социальной сферы и законодательство о местном самоуправлении. Последнее объясняет, почему в ФРГ сложились разные системы местного самоуправления.

Осуществление исполнительной власти и управление относится преимущественно к компетенции земель. Правительственно-административные органы земель осуществляют исполнение не только своих законов, но и федеральных, в частности, по поручению орга-

нов Федерации. Наиболее крупными отраслями федерального управления являются почта, железнодорожный транспорт, трудовые отношения-, вооруженные силы, дипломатическая служба, таможенный контроль, пограничная служба и некоторые другие. Правосудие осуществляется в первую очередь судами земель. Федерация образует лишь пять судов высшей инстанции: Федеральная судебная палата – высший судебный орган по гражданским и уголовным делам, Федеральный трудовой суд, разрешающий споры между работодателями и наемными работниками, Федеральный административный суд – орган судебного контроля в сфере государственного управления, Федеральный социальный суд, рассматривающий споры в социальной сфере и сфере социального обеспечения, и Федеральный финансовый суд – высшая инстанция по разрешению налоговых и таможенных споров.

Основные понятия

Рейх, бундестаг, Бундесрат, ландтаг, индемнитет.

Вопросы к практическим занятиям

1. Как разрабатывался и принимался Основной закон Германии?
2. Каковы особенности и основные черты Основного закона Германии?
3. Как вносятся поправки и дополнения в конституцию ФРГ?
4. Как работает механизм защиты Основного закона?
5. Каково содержание основных прав немцев по Основному закону 1949 года?
6. Особенности структуры системы государственных органов Германии?
7. Как формируется и функционирует Бундестаг?
8. Особенности Бундесрата в парламенте ФРГ?
9. Каков статус Федерального президента в ФРГ?
10. Особенности функционирования исполнительной власти по Основному закону Германии 1949 года?
11. Какова структура судебной системы рейха?
12. Как формируются и функционируют органы власти Земель Германии?
13. Особенности германской федерации?

Темы докладов и сообщений

1. История становления конституционализма в Германии.
2. Партийная система в ФРГ.
3. Избирательное право в ФРГ.
4. ФРГ: соотношение международного и национального права
5. Коммунальное (местное) самоуправление в Германии: исторические основы и особенности современного конституционного регулирования

Список рекомендуемой литературы

1. Конституция ФРГ 1949 г. / URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=155>(дата обращения: 20.02.2024).
2. Кряжков В.А. Конституционные суды земель Германии// Государство и право, 1995, № 5.
3. Урьяс Ю.П. Судебная система ФРГ // Судебные системы западных государств. М.: Наука, 1991 (гл. IV).
4. Федеративная Республика Германия. Конституция и законодательные акты. М.: Прогресс, 1991.
5. Хессе К. Основы конституционного права ФРГ. М.: ЮЛ, 1981.
6. Шнапп Ф. Е. Аппарат главы окружной администрации в землях ФРГ// Государство и право, 1994, № 4.
7. Эзер А. Ассимиляция уголовного права в процессе объединения двух Германий// Государство и право, 1993, № 9.
8. Кнемайер Ф.Л. Организация местного самоуправления в Баварии (основные структуры, особенности, недостатки) // Государство и право, 1995, № 4

Тема 5. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ФРАНЦУЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ



План

1. Конституция и конституционное развитие Франции.
2. Конституционные права и свободы французов.
3. Система государственных органов Франции.
4. Административно-территориальное деление и местное самоуправление.

5.1. Конституция и конституционное развитие Франции

Франция принадлежит к числу государств, внесших особенно весомый вклад в развитие конституционно-правовой теории и практики. За годы, прошедшие после Великой французской революции, т. е. за 200 с небольшим лет, в стране сменилось четыре республики, две империи, существовали различные переходные режимы и формы правления. За этот период принято около двух десятков различных конституций, конституционных хартий и конституционных законов. По образному выражению известного французского государствоведа профессора Марсея Прело, Франция представляет собой настоящую лабораторию по изготовлению конституций, их можно здесь найти буквально на любой вкус.

Конституция 1958 г., ее характерные черты и особенности

Ныне действующая Конституция Франции, оформившая создание Пятой республики, была одобрена подавляющим большинством голосов на референдуме, состоявшемся 28 сентября 1958 г., и вступила в силу 4 октября 1958 г. Принятию этой Конституции предшествовало нарастание глубокого политического кризиса в стране. Установленный в 1946 г. во Франции режим усиленного парламентаризма, известный под названием Четвертой республики, способствовал росту

политической нестабильности, "правительственной чехарде" и падению авторитета государственных властей. Серьезный ущерб международным позициям Франции нанесли колониальные войны, особенно в Индокитае и в Алжире. Именно во французском экспедиционном корпусе в Алжире начался в мае 1958 г. антиреспубликанский мятеж, который создал реальную угрозу демократическому строю и мог стать источником серьезных конфликтов и столкновений в метрополии.

В сложившейся обстановке французский парламент принял решение о передаче власти в руки общенационального лидера, который был бы в состоянии вывести страну из кризиса, подготовить и осуществить конституционную реформу в целях укрепления авторитета власти и возрождения величия Франции. Президент Республики обратился к генералу Шарлю де Голлю, национальному герою периода борьбы за освобождение, своего рода харизматическому лидеру, который в течение многих лет оставался не у дел. Генерал дал свое согласие, и 1 июня 1958 г. Национальное собрание Франции большинством в 329 голосов против 224 наделило де Голля чрезвычайными полномочиями в законодательной области. История разработки и принятия Конституции 1958 г. во многом объясняет, почему во Франции утвердилась такая своеобразная форма правления, как смешанная республика, сочетающая в себе элементы президентской и парламентской.

Конституция 1958 г. в ее первоначальной редакции состояла из краткой преамбулы и 92 статей, сведенных в 15 разделов. Вместе с тем в преамбуле торжественно заявлялось о приверженности французского народа правам человека и принципам национального суверенитета в том виде, как они были определены в Декларации прав человека и гражданина 1789 г. и дополнены и расширены в Преамбуле к Конституции 1946 г. Эта отсылка была в последующем истолкована как признание Декларации и Преамбулы 1946 г. в качестве действующего французского права и источника конституционного права страны. Таким образом, структурно французская Конституция оказалась как бы состоящей из трех законодательных текстов: из основного закона, вотированного на референдуме 28 сентября 1958 г., Декларации 1789 г. и Преамбулы к Конституции 1946 г.

Конституция подтверждает верховенство основных прав и свобод, признавая за ними значение общих принципов права. Широкие полномочия единоличного главы государства в значительной мере уравниваются наличием института парламентской ответственности Правительства.

Принцип "правления народа, через народ и для народа" остается основным принципом Французской Республики.

Конституция 1958 г. закрепляет республиканскую форму правления во Франции, причем особо оговаривает, что данная форма правления не может быть предметом пересмотра. Основной закон подтверждает приверженность Франции принципам правового, светского и социального государства, что находит свое отражение как в постановлениях Конституции, так и в текущем законодательстве.

Весьма важное значение имеют определенные в Конституции принципы внешней политики Франции. Согласно этим принципам Французская Республика соотносит свою деятельность с нормами международного публичного права. Должным образом ратифицированные или одобренные международные договоры или соглашения имеют преимущественную юридическую силу по сравнению с внутренним законом, и в случае коллизии между международно-правовой нормой и нормой внутреннего национального права приоритет отдается первой. Уже Преамбула 1946 г. предусматривала возможность ограничения на условиях взаимности суверенитета Франции, если это необходимо для организации и защиты мира. В последующем эти положения были уточнены и дополнены, в частности, в ходе конституционной реформы, связанной с участием Франции в Европейском Союзе.

Основная масса статей конституционного текста 1958 г. посвящена организации публичной власти во Франции. Сравнительно подробно регулирует Конституция статус и полномочия Президента Республики, более лапидарно – место и роль Правительства и характер его взаимоотношений с парламентом. Конституция содержит развернутые постановления, относящиеся к организации законодательной власти, определяет статус Конституционного совета, закрепляет независимость судебной власти и содержит некоторые нормы, касающиеся организации самоуправления на местах.

Специфика Конституции заключается прежде всего в том, что она подтверждает доминирующее положение исполнительной власти в общей системе государственных властей. Конституция 1958 г. вводит такие новые и сравнительно редко встречающиеся в развитых странах нормы, которые устанавливают определенные рамки законодательной деятельности Парламента и даже подчиняют ее в известной мере контролю со стороны исполнительной власти. Именно эти нормы и дали основание говорить о том, что в Конституции 1958 г. прослеживаются определенные авторитарные тенденции.

Конституция 1958 г. наделила весьма значительными, в том числе самостоятельными, полномочиями главу французского государства. Это обстоятельство послужило основанием для утверждений об установлении в стране режима личной власти. Однако практика функционирования конституционного механизма во Франции показала, что в целом она строится на принципах правового государства в условиях достаточно реального контроля за исполнительной властью со стороны представительных учреждений, а следовательно, нет оснований характеризовать эту Конституцию как антидемократическую или авторитарную.

Порядок пересмотра и конституционные реформы

Французская Конституция принадлежит к числу так называемых жестких конституций, т. е. для осуществления конституционных реформ установлен особый усложненный порядок. Согласно действующей Конституции, предусмотрены две различные процедуры внесения изменений в текст основного закона. Первая предусматривает вотирование конституционного закона посредством референдума, вторая – возможность принятия поправок на основе решения специально созываемого Конституционного конгресса.

Субъектами права конституционного пересмотра являются: Президент Республики, действующий по предложению Премьер-министра, а равно члены Парламента. Законопроект, внесенный Президентом, или предложение закона, внесенное членами Парламента, должны быть вотированы большинством голосов каждой из палат Парламента. После этого одобренный в Парламенте акт передается на референдум и становится конституционным законом, если он получит поддержку абсолютного большинства избирателей, участвующих в голосовании.

В то же время Президент вправе прибегнуть и к другой процедуре: он может созвать совместное заседание палат Парламента в качестве Конституционного конгресса и передать решение вопроса о конституционном пересмотре на его усмотрение. В этом случае, для того, чтобы проект или предложение были одобрены, необходимо, чтобы за него проголосовало квалифицированное большинство парламентариев, составляющее $3/5$ от общего числа поданных голосов.

Весьма значимые для государственного строя страны изменения были внесены во французскую Конституцию в 1962 г. Они касались порядка выборов Президента Республики. Первоначально Конституция 1958 г. предусматривала, что Президент Республики будет избираться коллегией выборщиков. Эта коллегия формировалась на основе довольно сложной процедуры и включала в себя парламентариев, членов генеральных советов департаментов и представителей от муниципальных советов коммун. Практически в коллегии численно преобладали представители мелких, главным образом сельских, коммун. Данная процедура была применена на первых президентских выборах, проходивших в 1958 г., и пост главы государства занял Ш. де Голль. Он же предложил в 1962 г. внести в Конституцию поправку, согласно которой система косвенных выборов избрания Президента заменялась прямым всеобщим голосованием. Был проведен референдум, и проект реформы был одобрен большинством голосов избирателей. Начиная с выборов 1965 г. Президент стал избираться прямым всеобщим голосованием.

Последующие конституционные пересмотры касались менее важных, хотя и существенных вопросов конституционно-правового развития Французской Республики.

Осуществленные за годы существования Пятой республики конституционные пересмотры внесли определенные изменения и в структуру государственных органов, и в порядок их функционирования, и даже в определенной степени в международно-правовой статус Французской Республики. Однако основные принципы демократии, построения и функционирования системы государственных институтов не претерпели радикальных изменений. Речь идет, скорее, о том, что в условиях Пятой республики наметилась тенденция к некоторому повышению роли Парламента и авторитета Правительства как коллегиального органа.

5.2. Конституционные права и свободы французов

Концептуальные построения и правовое закрепление основных прав и свобод Главную роль в закреплении и регулировании основных прав и свобод во Франции играют два структурно обособленных конституционных текста. Это Декларация прав человека и гражданина, одобренная 26 августа 1789 г., и Преамбула к Конституции 1946 г. Некоторое число постановлений, относящихся к этой сфере, содержится также в тексте, вотированном в 1958 г.

Декларация 1789 г. представляет собой выдающийся правовой акт, оказавший огромное влияние на конституционно-правовое развитие как Франции, так и многих других государств мира. Небольшой по объему документ, состоящий всего из 17 статей, не только закрепляет важнейшие права и свободы личности, но в значительной мере отражает на уровне права те концептуальные теоретические положения и идеи, которые получили распространение во Франции в период, предшествующий Великой французской революции, и в ходе ее осуществления.

Ст. 1 Декларации провозглашает, что все люди рождаются и остаются свободными и равными в правах. Таким образом, в ней закрепляется учение о естественных и неотъемлемых правах человека, правах, присущих ему как разумному существу, правах, которые не могут быть отчуждены, не могут быть дарованы кем-то свыше, в том числе государством, а принадлежат человеку в силу самого его существования. **К числу таких прав отнесены, например, свобода, собственность, безопасность, право на сопротивление угнетению.**

Для того чтобы защитить естественные и неотъемлемые права человека, люди вступают в политический союз, заключают своего рода общественный договор, в результате которого и возникает государственная власть. Однако верховная власть, суверенитет принадлежат только нации в целом, и, соответственно, лишь народ является источником власти. Главная задача этой последней состоит в том, чтобы защитить каждого человека, каждого члена общества от возможных посягательств на его естественные права и обеспечить их осуществление. Важнейшей гарантией осуществления прав человека и гражданина служит существование публичной власти. Публичная власть учреждается в интересах всех, а следовательно, сила этой вла-

сти не может служить частным интересам тех, кому она доверена. В совокупности с правом на сопротивление угнетению эта формула означала право на использование всех средств для противодействия неправомерным акциям властей.

Интересно решает Декларация вопрос о месте и роли закона. Закон квалифицируется как выражение всеобщей народной воли. Каждый гражданин имеет право лично или через посредство своих представителей участвовать в законотворчестве. Декларация провозглашает равенство всех перед законом, социальные же различия увязывает с общественной полезностью, а не с принадлежностью к тем или иным социальным группам и слоям. Закон не может и не должен наносить ущерб общественным интересам. Никого нельзя принуждать к совершению действий, которые не предписаны законом. Декларация устанавливает, таким образом, важнейший принцип конституционного права применительно к сфере прав и свобод, согласно которому дозволено все, что прямо не запрещено законом.

С этим принципом связано и само определение свободы. В соответствии со ст. 4 Декларации под свободой понимается **право делать все, что не наносит ущерб третьим лицам**. Осуществление естественных прав каждым человеком ограничивается наличием аналогичных прав, принадлежащих другим лицам. При этом каждый из членов общества должен пользоваться одинаковыми правами, а их ограничения могут быть установлены только законом.

Итак, Декларация 1789 г., опираясь на доктрину естественных прав и свобод человека, закрепляет необходимость публичной власти как гаранта этих прав, принадлежность власти народу, признание за законом выражения высшей народной воли и обеспечение при помощи равного для всех закона свободы и возможных пределов ее ограничения. На этой основе формулируются процессуальные и другие субъективные права, закрепляемые в Декларации 1789 г. Авторы Декларации не только провозглашают те или иные принципы или свободы, они одновременно указывают на необходимость их реального осуществления и на те гарантии, которые призваны обеспечить защиту человека, общества от произвола власти. В этом отношении особенно показательна ст. 16, которая устанавливает, что любое общество, не обеспечивающее гарантию прав и не осуществляющее разде-

ление властей, практически не обладает Конституцией, т. е. не имеет конституционного законного строя.

В основе Декларации 1789 г. лежала **концепция либерализма**, в соответствии с которой при осуществлении своих прав, при решении своей собственной судьбы индивид должен был рассчитывать только на свои собственные силы. Задача же государства заключалась в том, чтобы создать благоприятные внешние условия и обеспечить равенство возможностей различных членов общества. *Все это нашло свое выражение в известной формуле либерализма, признававшей за государством роль ночного сторожа.*

Конституционные реформы, осуществленные в Пятой республике, формально не затронули сферу основных прав и свобод человека и гражданина. Однако за эти годы был принят целый ряд законодательных актов, которые уточнили само понимание отдельных конституционных постановлений и в значительной мере определили механизм их реализации. В силу особенностей французской правовой системы наряду с законом значительную роль сыграли в этой области и *регламенты исполнительной власти*. Наконец, следует отметить, что по мере активизации Конституционного совета многие из принимавшихся им решений позволили уточнить толкование отдельных прав и свобод и определить рамки правомерной деятельности высших государственных органов, и прежде всего законодательного органа страны, в этой области.

Личные права и свободы

Личные права и свободы традиционно относят во Франции к числу естественных и неотъемлемых прав человека. ***Основные положения, относящиеся к личным правам и свободам, содержатся в Декларации 1789 г.*** В свою очередь Преамбула к Конституции 1946 г. подтверждает, "что всякое человеческое существо независимо от расы, религии и вероисповедания обладает неотъемлемыми и священными правами. Французский народ торжественно подтверждает права и свободы человека и гражданина, освященные Декларацией прав 1789 г., и основные принципы, признанные законами Республики". Как видно из приведенного положения, основные права и свободы и основополагающие принципы, их определяющие, содержатся не только в конституционных текстах, но и в законах Республики, кото-

рые тем самым с точки зрения материальной превращаются как бы в составную часть французской Конституции.

Посмотрим, каковы же те основные принципы, которые регулируют осуществление личных прав и свобод. Согласно **ст. 2 Декларации ими являются: свобода, собственность, безопасность и право на сопротивление угнетению**. В известной степени эти положения конкретизируются последующими статьями Декларации, которая определяет само понятие свободы, а также условия и пределы свободы в рамках организованного общества. Согласно ст. 7, никто не может быть обвинен, арестован или задержан иначе как на основании закона и в формах, которые им предусмотрены. Любой произвол, любое нарушение в этой области влекут за собой ответственность. Никто не может быть наказан иначе как на основании закона, причем закон, устанавливающий или ужесточающий наказание, не имеет обратной силы. Статья 9 Декларации формулирует **презумпцию невиновности**. Декларация содержит положение, весьма близкое к принципу "хабеас корпус". Основные процессуальные гарантии, предусмотренные в ней, и определяют характер соответствующего процессуального, а в определенной мере и материального права Франции.

В Декларации 1789 г. содержится также целый ряд других постановлений, формулирующих конкретные права и свободы. Среди них: *свобода мнений, свобода вероисповедания, свобода распространения своих идей, при условии возможной ответственности за злоупотребление этим правом, устанавливаемой на основе закона*.

К числу личных свобод, рассматриваемых в качестве одного из фундаментальных принципов французского права, относится *право частной собственности*. Она провозглашается священной и неприкосновенной. Вместе с тем Декларация наряду с этой общей посылкой указывает и на возможность ограничения данного права. Лишение собственности возможно только на основании закона, в случае если это порождается общественной необходимостью и при условии предварительной и справедливой компенсации.

Все принципы, провозглашающие и регулирующие осуществление прав и свобод, получили свою детализацию в текущем законодательстве, в решениях и постановлениях высших судебных органов и Конституционного совета, а также были в определенной мере допол-

нены положениями международных договоров и соглашений, касающихся осуществления прав и свобод, участником которых является Франция. В этом смысле среди наиболее важных следует назвать такие международно-правовые акты, как договоры, учреждающие Европейские Сообщества, и Маастрихтский договор 1992 г., который, в частности, относит основные права и свободы, а равно демократические конституционные принципы к общим принципам права. В число важнейших актов, содержащих общеобязательные правила, определяющие пользование правами и свободами, входит также *Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод, подписанная в 1950 г.* Правда, Франции понадобилось десять лет, прежде чем эта Конвенция была ратифицирована, тем не менее она была введена в действие, и Франция согласилась с обязательной юрисдикцией контрольных органов, создание которых предусмотрено этой Конвенцией. Отмечая эволюцию института личных прав и свобод, необходимо обратить особое внимание на законодательное подтверждение права на жизнь, повлекшее за собой отмену и запрет смертной казни во Франции.

Социальные и экономические права

Они изложены, главным образом, в Преамбуле к Конституции 1946 г. Создатели этого документа подчеркивают необходимость закрепления экономических, политических и социальных принципов, отвечающих новым условиям общественного развития.

Значительное место в Преамбуле занимают положения, относящиеся к сфере осуществления трудовых прав. Особо важное значение имеют постановления, *обязывающие государство способствовать реализации трудовых прав и одновременно подтверждающие право каждого человека защищать свои права и свои интересы при посредничестве профсоюзных организаций.* Профсоюзные права не только гарантируются, но и получают свое развитие в результате признания права на забастовку, а также на участие трудящихся через посредство уполномоченных ими лиц в коллективном определении условий труда, выработке и заключении коллективных договоров, а равно в руководстве предприятиями.

Преамбула предусматривает предоставление *гарантий развитию личности и семьи.* Государство заявляет о своем внимании и заботе о матери и ребенке, об оказании помощи престарелым и лицам,

не имеющим возможности трудиться. В Преамбуле говорится о *гарантиях, которые предоставляет государство всем членам общества в целях охраны здоровья, обеспечения отдыха и досуга, подчеркивается необходимость обеспечить общедоступность образования для всех членов общества.* Само по себе данное положение не является какой-то новеллой, оно известно законодательству Франции еще со времен Второй республики, однако конституционное закрепление этого права и его расширительное толкование, как и придание этому праву статуса конституционного принципа, имеют, безусловно, позитивное значение. *"Нация гарантирует равный доступ детям и взрослым к образованию, к приобретению профессии и культуре. Организация общественного бесплатного и светского образования всех степеней является долгом государства"*.

Определенное уточнение вносит Преамбула к Конституции 1946 г. и в осуществление права собственности. Любое имущество или предприятие, которое имеет или приобретает характер публичной службы или монополии, должно в силу самого этого факта быть превращено в коллективную собственность. Это положение несомненно уточняет и дополняет положение, содержащееся в Декларации 1789 г. В то же время судебная практика показала, что общие принципиальные установления документа 1789 г., в частности в отношении предварительного и справедливого возмещения, полностью сохраняют свою силу и применяются судебными учреждениями Республики. Следует также обратить внимание на то обстоятельство, что появление новых формул относительно коллективной собственности отнюдь не воспрепятствовало довольно широкой денационализации, которая была осуществлена во Франции в 80-е и 90-е гг.

Политические права и свободы

Постановления, закрепляющие основные политические права и свободы граждан, *содержатся в различных конституционно-правовых актах. Они встречаются как в Декларации 1789 г., так и в Преамбуле к Конституции 1946 г., отдельные постановления есть также в тексте основного закона, одобренного в 1958 г.* На конституционно-правовом уровне установлены основополагающие принципы построения политического общества и государства во Франции. *К этим принципам относятся: признание народа единственным источником власти и утверждение его верховенства пу-*

тем провозглашения доктрины национального суверенитета. Девиз Республики – "свобода, равенство и братство". Ее принцип – "правление народа, через народ и для народа". Национальный суверенитет принадлежит народу в целом, никакая часть народа, никакая отдельная личность не могут присвоить себе его осуществление. Народ осуществляет свою власть через своих представителей (косвенная демократия) или путем референдума (прямая демократия). Голосование всегда является всеобщим, равным и тайным. Оно может быть прямым или косвенным. Порядок и условия реализации избирательных прав граждан детализируют в избирательном законодательстве и иных нормативных положениях, которые образуют так называемый избирательный кодекс Французской Республики.

На конституционном уровне провозглашены такие важнейшие политические права и свободы, как *политический плюрализм и свобода образования политических партий, свобода мнения, свобода слова* и целый ряд других традиционных политических прав и свобод, многие из которых фигурировали уже в Декларации 1789 г. Последующее законодательство, в том числе и конституционно-правовые акты, закрепило свободу ассоциаций, митингов, шествий и демонстраций, а также целый ряд других. В результате деятельности Конституционного совета многие из принципов политической свободы, даже содержащиеся в актах, которые формально не имеют конституционного статуса, получили признание в качестве основополагающих, т. е. принципов конституционного значения.

Равенство граждан нашло свое дальнейшее закрепление не только в формуле равенства перед законом и судом, но и в равном доступе к занятию мест на государственной службе, равном праве на образование, равном праве на безопасность и т. п. Конституционные тексты особо подчеркивают действие принципа недискриминации и равенства граждан независимо от пола, расы, национальности, вероисповедания, политических убеждений, социального и имущественного положения.

Конституционные тексты содержат сравнительно ограниченный перечень основных прав и свобод, классифицируемых в качестве основополагающих принципов. Вместе с тем конституционная значимость прав и свобод, содержащихся в других источниках права, может быть подтверждена решениями органа конституционного кон-

троля, который в своей практической деятельности при проверке конституционности акта, принимаемого Парламентом, вправе рассматривать их не только с точки зрения формального соответствия тексту Конституции, но и с точки зрения их соответствия основополагающим принципам, содержащимся в органических законах и текущем законодательстве. В то же время, по мнению французских государствоведов, конституционная значимость придается в этом случае только самим принципам, но отнюдь не тем юридическим актам, в которых они сформулированы и изложены.

Юридические гарантии прав и свобод

Основным гарантом осуществления прав и свобод человека и гражданина является независимая судебная власть. Статья 66 Конституции устанавливает: "Никто не может быть произвольно лишен свободы.

Судебная власть – хранительница личной свободы – обеспечивает уважение этого принципа в условиях, предусмотренных законом".

Посягательства на права и свободы человека со стороны администрации являются предметом рассмотрения в специальных административных трибуналах. Административная юстиция как бы нацелена на осуществление мер, призванных пресечь неправомерные действия администрации. Органы административной юстиции, используя свои особые формы судопроизводства, вправе отменить любое решение административных органов или должностных лиц государства, если они посягают на права и свободы человека.

Защита прав и интересов человека от посягательств со стороны других лиц, а равно от действий государства, наносящих ущерб имущественным интересам, возлагается на суды общей юрисдикции. Эти суды осуществляют уголовное и гражданское судопроизводство, а также судопроизводство по специальным вопросам путем создания коммерческих трибуналов, судов по трудовым спорам, судов по делам несовершеннолетних и др. Практика показывает, что судебная система Франции сравнительно эффективно справляется с осуществлением своих функций по защите прав человека. Вместе с тем опыт работы Европейского Суда по правам человека показывает, что и французская судебная система не застрахована от ошибок и нарушений. В частности, это касается процессуальных сроков рассмотрения

дел и их чрезмерного затягивания, что, по мнению Европейского Суда по правам человека, представляет собой нарушение требований, вытекающих из Конвенции по защите прав человека и основных свобод.

Конституция возлагает функции по защите основных прав и свобод и на некоторые другие государственные органы. Так, **Президент Французской Республики в качестве гаранта Конституции** обязан не допускать принятия актов либо совершения действий, нарушающих права человека. Ему, в частности, предоставлено в этих целях право отлагательного вето на законопроекты, принятые Парламентом, право обращения в Конституционный совет, а равно право использования чрезвычайных полномочий, предусмотренных статьей 16 Конституции. Кроме того, Президент Республики является гарантом независимости судебной власти, а следовательно, должен принимать меры к тому, чтобы обеспечить независимое функционирование судебных учреждений и неукоснительное исполнение их предписаний как гаранта прав и свобод человека.

В Конституции Франции предусмотрено и существование специального **уполномоченного по правам человека (медиатора)**. Однако он обладает относительно скромными полномочиями, главное из которых – привлекать внимание общественности и обращать внимание административных органов на решения или действия, нарушающие права человека. Активность медиатора во Франции сравнительно невелика и не идет ни в какое сравнение с деятельностью омбудсменов во многих европейских странах. В какой-то мере, очевидно, это объясняется тем фактом, что более эффективным средством защиты человека от посягательств со стороны администрации во Франции **выступает административная юстиция**.

5.3. Система государственных органов Франции

Основные принципы построения механизма власти во Франции

В основу построения и функционирования системы государственных органов Франции положен принцип разделения властей. Он закреплен в ст. 16 Декларации прав человека и гражданина 1789 г., которая является составной частью действующей Конституции страны. Однако реализация этого принципа в условиях различных поли-

тических режимов и форм правления осуществлялась далеко не одинаковыми методами.

Современная Франция принадлежит к числу республик со смешанными формами правления. Ее зачастую называют полупрезидентской, полупарламентской или страной с рационализированным парламентаризмом. Суть дела, однако, заключается в том, что для Пятой республики характерно заметное усиление роли исполнительной власти и ослабление роли Парламента. Иначе говоря, в рамках государственно-правовой системы Франции центр тяжести сместился от представительного органа к органу, осуществляющему исполнительную власть. Но дело не только в этом. Чрезвычайно важной правовой характеристикой республик со смешанными формами правления является существование бицефальной исполнительной власти. Ее носителями выступают Президент Республики и Правительство. Причем, в соответствии с Конституцией Президент наделен так называемыми собственными, единоличными полномочиями, которые он может осуществлять самостоятельно. Это положение в какой-то мере напоминает ситуацию, существующую в президентской республике. Вместе с тем вооруженные силы и административный аппарат страны находятся в ведении Правительства. Правительство Республики несет ответственность за свою деятельность перед Национальным собранием – нижней палатой Парламента. Это положение характерно, как известно, для стран с парламентскими формами правления. Таким образом, государственный механизм Пятой республики претерпел существенные изменения по сравнению с тем, что имело место в предшествующей республике. Соответственно, и механизм реализации принципа разделения властей также изменился. Тем не менее сам принцип сохраняет свое значение и государственные институты Франции функционируют на основе разделения законодательной, исполнительной и судебной властей.

Одна из существенных особенностей государственного механизма Пятой республики состоит в том, что его практическое функционирование напрямую зависит от того, совпадают ли президентское и парламентское большинство. В тех случаях, когда политические силы, поддерживающие Президента, одновременно контролируют Национальное собрание, роль Президента как носителя исполнительной власти заметно возрастает. Практически в этой ситуации

он формирует Правительство из своих единомышленников и руководит его деятельностью.

Если политические силы, контролирующие Национальное собрание, не принадлежат к пропрезидентскому блоку, ситуация складывается совершенно иная. В этом случае в связи с существованием института парламентской ответственности Президент вынужден назначить Правительство, представляющее оппозиционные ему силы. Возможности Президента по осуществлению исполнительной власти резко сужаются. Роль Правительства во главе с Премьер-министром заметно возрастает. Такую ситуацию принято называть "сосуществованием". Такая ситуация сложилась, в частности, в 1997 г., когда на досрочных парламентских выборах победу одержала Французская социалистическая партия, в то время как глава государства опирается на поддержку правых и правоцентристских политических сил.

Три основные ветви власти представлены во Франции главой государства, Правительством, Парламентом и судами, которые возглавляются Кассационным судом, высшим судебным органом общей юрисдикции, и Государственным советом, высшим органом административной юстиции.

Президент Республики

Президенту Республики принадлежит центральное место в системе государственных органов Пятой республики. Согласно ст. 5 Конституции он следит за соблюдением Конституции, обеспечивает нормальное функционирование государственных институтов, принимает меры по обеспечению национальной независимости и территориальной целостности, обеспечивает соблюдение международных соглашений и договоров. Президент Республики – верховный главнокомандующий вооруженными силами страны, он производит назначение на высшие военные и гражданские должности. Он представляет страну в международных отношениях, ведет международные переговоры и заключает международные договоры.

К числу собственных полномочий Президента относятся такие важные, как: назначение Премьер-министра, решение о досрочном роспуске Национального собрания, использование чрезвычайных полномочий по ст. 16 Конституции и др. Французские исследователи политической жизни страны считают, что в период правления генерала де Голля имело место своего рода вертикальное разграничение

полномочий Президента и Правительства. Президент главным образом руководил осуществлением внешней и военной политики Франции. В постголлистский период утвердилось своего рода горизонтальное разделение полномочий и компетенции. Решения наиболее общего политического характера принимаются Президентом, вся текущая работа по управлению страной осуществляется Правительством. Однако ни та ни другая схема практически не работают в условиях "сосуществования". При такой ситуации Президент должен и обязан искать компромисса с Правительством, как, впрочем, ту же задачу должно решать и Правительство. В основном вопросы управления государственными делами при такой ситуации сосредотачиваются в руках Правительства. Однако большая часть единоличных полномочий Президента сохраняется в неприкосновенности.

Президент Республики – высшее должностное лицо государства, его верховный представитель во всех актах внутривластной и международной жизни.

Президент Республики избирается путем всеобщего, прямого, равного и тайного голосования. Срок полномочий – 7 лет. Ограничений для переизбрания не установлено. (Президент Франсуа Миттеран избирался, например, два срока подряд – с 1981 по 1995 г.). Кандидат в президенты должен удовлетворять всем требованиям, предъявляемым к лицам, избираемым в Парламент. Института вице-президента во Франции нет. В случае досрочной вакансии поста Президента его обязанности временно исполняет Председатель Сената, а если он тоже не в состоянии выполнять эти обязанности, они исполняются Правительством. Новые выборы проводятся не ранее чем через 20 и не позднее чем через 35 дней после открытия вакансии.

Президент Республики обладает исключительно широкими полномочиями в сфере руководства и управления государственными делами. Он председательствует в Совете министров, причем никакое заседание Правительства в форме Совета министров невозможно при отсутствии главы государства. Иное может иметь место, если он непосредственно уполномочил другое должностное лицо осуществлять председательствование на конкретном заседании и в связи с конкретной повесткой дня. Президент назначает Премьер-министра и по его представлению других членов Правительства. Он же отзывает

Премьер-министра и иных членов Правительства. Глава государства назначает на все высшие военные и гражданские должности.

Президент обладает широкой регламентарной властью. Одна из важных особенностей конституционного режима Пятой республики состоит в ограничении сферы применения закона, которая определена ст. 34 Конституции. Все, что лежит вне сферы, регулируемой законом, регулируется актами исполнительной власти. В результате акты, подписываемые Президентом, нельзя рассматривать как обычные подзаконные акты, принимаемые на основе и во исполнение закона. Президентские ордонансы и декреты – это самостоятельные нормативно-правовые акты, которые играют в регулировании отдельных сфер общественных отношений ту же роль, что и закон. В случае если Конституционный совет признает, что тот или иной законодательный акт был принят в нарушение ст. 34 Конституции, регламентарная власть получает право изменять и заменять этот закон собственными нормативными актами. Наиболее важные регламентарные акты, издаваемые Президентом, именуются ордонансами. Текущее правовое регулирование осуществляется при помощи декретов. На основе переходных постановлений Конституции в первые месяцы существования Пятой республики в стране была издана целая серия ордонансов, содержащих органические законы. Посредством такого рода актов был определен статус подавляющего большинства высших государственных органов страны. (Переходные постановления отменены в 1995 г.)

Президенту принадлежит право законодательной инициативы в том, что касается конституционных пересмотров, передачи законопроектов на референдум, а равно право отлагательного вето на законопроекты, принимаемые Парламентом.

Президенту принадлежит право досрочного роспуска Национального собрания. Такого рода досрочный роспуск не может иметь место только в трех случаях: 1) когда временно исполняются обязанности Президента; 2) когда использованы чрезвычайные полномочия по ст. 16 Конституции; 3) в течение года после досрочных выборов.

Президент Республики обладает определенными полномочиями и в судейской сфере. Он председательствует в высшем совете магистратуры, его актами производится назначение и перемещение профессиональных судей, Президент Республики обладает правом помилования.

Важными полномочиями наделен Президент в сфере внешней политики и обороны. Он представляет страну в международных отношениях, назначает дипломатических представителей Франции, при нем аккредитуются иностранные дипломатические представители. Президент ведет международные переговоры и заключает международные договоры и соглашения.

Официальная резиденция Президента – Елисейский дворец. При главе государства функционирует специализированный аппарат помощников и советников, которые образуют его личный кабинет и генеральный секретариат. Важную роль играют также некоторые другие специализированные вспомогательные органы, в число которых входит, в частности, военный комитет. Все сотрудники Елисейского дворца назначаются и увольняются Президентом по его собственному усмотрению.

Правительство

Правительство – коллегиальный орган, осуществляющий наряду или совместно с Президентом Республики исполнительную власть. Правительство обладает во Франции весьма своеобразной структурой. Оно может выступать в форме Совета министров, объединяющего всех его членов под председательством Президента Республики, или как совокупность членов Правительства под руководством Премьер-министра. Заседание Совета министров проходит под председательством Президента. Иное возможно лишь в случае прямого делегирования полномочий, например Премьер-министру, для проведения конкретного заседания со строго определенной повесткой дня.

Конституция сравнительно четко указывает, какие вопросы подлежат обязательному рассмотрению в Совете министров. Практически все наиболее важные проекты регламентарных нормативных актов, проекты законов, решение о постановке вопроса о доверии, о проведении референдума, назначении на высшие государственные должности и другие подлежат обсуждению в Совете министров. Совет министров возглавляется премьер-министром.

Премьер-министр и по его представлению члены Правительства назначаются Президентом Республики. Соответствующий декрет Президента не нуждается в контрасигнации. Однако ответственность Правительства перед Национальным собранием заставляет главу гос-

ударства назначить только то Правительство, которое опирается на поддержку парламентского большинства.

Внутренняя структура Правительства основана на иерархических началах. Помимо Премьер-министра оно включает государственных министров, министров, государственных секретарей и некоторые другие категории членов. Государственные секретари, выполняющие зачастую функции заместителя министра, далеко не всегда входят в состав Совета министров.

Французская Конституция не устанавливает четко фиксированной заранее структуры Правительства. Этот вопрос решается конкретно всякий раз, когда формируется Правительство или осуществляется его реорганизация. Персональный состав Правительства зависит, как правило, от соотношения сил в Национальном собрании. При совпадении парламентского и президентского большинства решающую роль в правительственных назначениях играет Президент Республики. В условиях "сосуществования" его роль гораздо менее существенна.

Правительство несет коллективную ответственность перед Национальным собранием. Однако институт парламентской ответственности Правительства претерпел существенные изменения в Пятой республике. Вопрос о доверии Правительству ставит только оно само – в связи с изложением правительственной программы или Декларации по вопросам общей политики.

По инициативе депутатов Национального собрания может быть поставлена на голосование резолюция порицания Правительству. Такая резолюция вносится группой парламентариев, насчитывающей не менее одной десятой общего числа членов нижней палаты. Голосование по резолюции порицания имеет место через 48 часов после внесения ее в бюро Национального собрания. В случае отклонения резолюции порицания депутаты, ее подписавшие, не могут в течение той же парламентской сессии внести новую резолюцию порицания.

Правительство может связать вопрос о доверии с законопроектом, вносимым на рассмотрение Парламента. В этом случае голосование по законопроекту вообще не проводится. Оно может иметь место, только если правительственному законопроекту противопоставлена резолюция порицания. Если таковая не внесена, это означает выражение доверия и утверждение правительственного проекта. Для то-

го чтобы принять иное решение, необходимо одобрить резолюцию порицания в соответствии с той сложной процедурой, которая установлена основным законом. В случае отказа в доверии или принятия резолюции порицания Премьер-министр должен вручить Президенту Республики заявление об отставке Правительства. Окончательное решение передается на усмотрение главы государства. Он может принять отставку Правительства и назначить нового Премьер-министра либо принять решение о досрочном роспуске Национального собрания и назначении новых выборов. Именно такое решение было принято в 1962 г.

Правительство как коллегиальный орган и его руководитель – Премьер-министр обладают широкими полномочиями, которые осуществляются либо совместно с Президентом Республики, либо кабинетом, либо единолично Премьер-министром.

В распоряжении Правительства находятся административный аппарат и вооруженные силы. Правительство обладает широкой регламентарной властью, и принимаемые им решения в форме декретов образуют весьма важный источник французского права. Акты, принимаемые кабинетом, подписываются Премьер-министром и обычно контрастируются министрами, ответственными за их исполнение. Правительство обладает правом законодательной инициативы. Законопроекты вносятся на рассмотрение Парламента Премьер-министром после обсуждения в Совете министров и по получении заключения Государственного совета. В этом последнем случае высший орган административной юстиции выступает в роли коллективного юрисконсульта Правительства. Получение предварительного заключения носит обязательный характер, но само мнение Государственного совета юридически обязательным для Правительства не является.

Правительство может просить Парламент о делегировании ему законодательных полномочий в определенной сфере и на определенный срок в целях выполнения правительственной программы. В этом случае Правительство принимает необходимые меры путем издания ордонансов. Особенность их правового режима заключается в том, что такие акты вступают в силу с момента опубликования, но перестают действовать, если законопроект об их утверждении не передан Правительством на рассмотрение Парламента до истечения срока делегирования полномочий.

Проекты решений Правительства, как правило, подготавливаются заинтересованными министерствами и ведомствами. В практике Пятой республики довольно широко распространено создание различных межминистерских советов и комитетов, действующих на постоянной или временной основе, которые подготавливают необходимую документацию и вносят предложения на рассмотрение Правительства. Особо важные советы возглавляет непосредственно Премьер-министр, другие – заинтересованные министры. Премьер-министр может также делегировать членам Правительства осуществление отдельных своих полномочий.

Конституция особо подчеркивает первостепенную роль **Премьер-министра**. Согласно основному закону Премьер-министр руководит деятельностью Правительства. Он несет ответственность за обеспечение национальной обороны, т. е., иначе говоря, наряду с Президентом Республики принимает непосредственное участие в решении вопросов военного строительства. На Премьер-министра возложено обеспечение исполнения законов. Он обладает собственной регламентарной властью. Премьер-министру принадлежит право назначения на военные и гражданские должности. Специальные законодательные акты разграничивают соответствующие полномочия главы государства и Премьер-министра.

Премьер-министру принадлежит право законодательной инициативы. Он пользуется правом обращения в Конституционный совет в целях установления соответствия вотированного палатами проекта основному закону страны. По предложению Премьер-министра созываются чрезвычайные сессии Парламента. Он также может вносить предложение о продлении срока очередной сессии Парламента. По предложению Премьер-министра проводятся закрытые заседания палат в форме секретного комитета. Целый ряд важных полномочий Президента Республики осуществляется по предложению или после консультаций с Премьер-министром.

Официальная резиденция главы Правительства – Отель Матиньон. При Премьер-министре функционирует разветвленный вспомогательный аппарат. Его работой руководит, как правило, Генеральный секретарь Правительства, выполняющий весьма важные функции по организации работы Правительства в целом и по координации сотрудничества с аппаратом Президента Республики. Под началом

Премьер-министра функционирует ряд важных государственных служб. Среди них, например, такие, как Генеральный секретариат по вопросам планирования, служба контрразведки и др. Практика Пятой республики знает также случаи, когда Премьер-министр одновременно возглавлял то или иное министерство. В этом случае, ему, как правило, помогает соответствующий государственный секретарь или уполномоченный министр.

Роль и значение Правительства и его руководителя особенно заметно возрастают в условиях "сосуществования", когда Правительство может опереться на поддержку большинства, победившего на выборах в нижнюю палату парламента.

Парламент

Парламент – высшее представительное учреждение Французской Республики. Он состоит из двух палат: Национального собрания, именуемого зачастую также нижней палатой, и Сената. Место и роль каждой из палат в системе государственных органов Франции определяется Конституцией, органическими законами, относящимися к каждой из палат, а равно их внутренними регламентами, которые вотируются каждой из палат отдельно.

Национальное собрание Франции состоит из депутатов, избираемых на основе всеобщего и прямого голосования. Применяется мажоритарная униномиальная система выборов в два тура. Кандидатом на выборах может быть любой француз, пользующийся в полном объеме избирательными правами и достигший двадцатитрехлетнего возраста. Одновременно с депутатом избирается его заместитель, который занимает место в палате в случае досрочной вакансии. Если использована и эта возможность и если до всеобщих выборов остается более шести месяцев, проводятся дополнительные выборы. Срок полномочий Национального собрания – пять лет. Состав его обновляется полностью.

Ежегодно проводится одна очередная сессия Национального собрания, общая продолжительность которой не должна превышать 120 дней. Кроме того, Национальное собрание собирается по праву в случае использования чрезвычайных полномочий Президентом Республики, а также во второй четверг после досрочных выборов.

Верхняя палата – Сенат. Члены этой палаты избираются сроком на девять лет, обновление происходит по третям каждые три года.

Сенаторы избираются путем косвенных выборов, особыми коллегиями выборщиков, в которых преобладают представители муниципальных советов коммун. Если Национальное собрание рассматривается как орган общенационального представительства, то Сенат, согласно Конституции, представляет территориальные коллективы. По образному выражению профессора Жоржа Веделя, Сенат – не что иное, как посольство провинциальной Франции в Париже.

Члены Парламента обладают депутатским иммунитетом. Они не подлежат преследованию за высказанное мнение или голосование при исполнении своих обязанностей. Арест депутата может иметь место только с разрешения бюро его палаты, кроме случаев задержания на месте преступления. Вознаграждение, выплачиваемое депутату, равняется в среднем заработной плате высших государственных служащих страны. Однако парламентарии получают еще различного рода компенсации и выплаты, связанные с содержанием собственного аппарата, наймом жилья, проездом, оплатой почтовых расходов и т. п. Парламентарии при вступлении в должность и при окончании срока мандата должны представить декларацию об имущественном положении и доходах.

Парламентарии в зависимости от своей партийной принадлежности образуют партийные группы (фракции). Для образования партийной группы необходимо, чтобы в нее входило не менее 14 сенаторов в верхней палате и не менее 20 депутатов – в нижней. Каждая партийная группа обладает некоторыми имущественными и финансовыми привилегиями и правами. В ее распоряжение предоставляются специальный аппарат и помещение. Каждая партийная группа имеет право на пропорциональное представительство в бюро и комиссиях палаты.

Заседания палат открыты. В каждом зале пленарных заседаний имеются специальные галереи для публики и для прессы. Дебаты, проходящие в палатах, стенографируются. Их полный отчет публикуется в специальном издании – Журнал офисьель.

Работой каждой из палат руководит бюро. Оно состоит из Председателя, вице-председателей, секретарей и квесторов (последние ведают административно-хозяйственными и финансовыми вопросами). Важную роль в руководстве делами палаты при определении повестки дня и приоритетности рассмотрения тех или иных вопросов играет

Конференция председателей, которая включает помимо членов бюро также председателей партийных групп и председателей постоянных комиссий.

Каждая палата создает шесть постоянных комиссий. Помимо этого для изучения отдельных вопросов или проектов могут образовываться временные специальные комиссии, а также комиссии по контролю и расследованию. Наибольшую роль играют постоянные комиссии, на рассмотрение которых передаются законопроекты и законопредложения, принятые к рассмотрению палатами. Такие комиссии образуют свои бюро и назначают генеральных докладчиков, которые излагают мнение и решение комиссии по рассматриваемым ею вопросам. Заседание комиссии является по общему правилу закрытым. В работе комиссий могут участвовать представители Правительства, которые должны быть заслушаны по их требованию.

Согласно Конституции законодательный акт считается принятым Парламентом, если он одобрен в идентичной редакции обеими палатами. Из этой формулы можно заключить, что в осуществлении законотворческой деятельности обе палаты равноправны. Однако это не совсем так. Если обе палаты не придут к согласию относительно обсуждаемого законодательного акта, Правительство может просить Национальное собрание вынести окончательное решение. Конечно, в данном случае решающая роль принадлежит самому Правительству, а не Парламенту. Тем не менее при разногласиях между палатами именно Национальному собранию предоставляется возможность сказать последнее слово.

Национальное собрание решает окончательно вопрос о судьбе государственного бюджета. Нижняя палата, и только она, осуществляет в полном объеме контроль за деятельностью Правительства. Только Национальное собрание вправе отказать в доверии или принять резолюцию порицания, влекущие за собой отставку Правительства. Правда, Премьер-министр может выступить в Сенате с заявлением по вопросам общей политики, но это зависит от его собственного усмотрения и не влечет за собой голосования по вопросу о правительственной политике.

Полномочия Парламента в целом аналогичны тем, которые традиционно осуществляет представительный орган и в других демократических странах. Это, во-первых, законодательные полномочия, во-

вторых, утверждение государственного бюджета и отчета о его исполнении, в третьих, контроль за деятельностью исполнительной власти, в четвертых, решение вопросов войны и мира. И все же механизм реализации этих полномочий в Пятой республике отличается большим своеобразием.

Исполнительная власть активно участвует в законодательном процессе практически на всех его этапах, оказывая весьма существенное воздействие на порядок прохождения и вотирование законодательных актов.

Президент Республики должен промульгировать одобренный палатами закон в течение 15 дней по его получении. Однако в рамках этого срока он может просить Парламент о повторном рассмотрении, в чем ему не может быть отказано, а также направить этот текст на рассмотрение Конституционного совета, что прерывает предусмотренный срок давности. Должным образом вотированный и подписанный текст Закона публикуется в Журнал офисьель в серии "Законы и декреты".

Важную прерогативу Парламента, как и во всех других странах, составляет вотирование государственного бюджета и отчета о его исполнении. Проект государственного бюджета вносится Правительством и представляется в бюро Национального собрания. По истечении определенного срока этот проект независимо от вынесенного нижней палатой решения передается на рассмотрение верхней палаты. В целом применяется та же процедура, что и при прохождении обычного законопроекта. Специфика процедуры заключается прежде всего в том, что Парламент может прибегать при рассмотрении финансовых законопроектов к помощи такого авторитетного учреждения, как счетная палата. Если палаты не вотируют бюджет в предусмотренные законом сроки, Правительство при помощи декрета может ввести в действие временное положение, определяющее порядок взимания налогов и расходование государственных средств на базе закона о государственном бюджете предшествующего года.

Парламент, и прежде всего его нижняя палата, призван осуществлять контроль за деятельностью исполнительной власти. Таковыми традиционными способами контроля за деятельностью Правительства являются устный и письменный вопрос, создание при необходимости контрольных и следственных комиссий и, наконец, постановка

на голосование резолюции порицания Правительству, если его политика встречает неодобрение со стороны парламентариев. Интерпелляция, т. е. вопрос Правительству с последующим обсуждением и голосованием, в Пятой республике формально запрещена. Одно заседание в неделю, как правило по средам, отводится для устных вопросов Правительству. Вопросы представляются заранее в письменном виде, а ответ дается на них в устной форме. Этот ответ может сопровождаться короткими репликами. Ответы Правительства на письменные вопросы парламентариев публикуются в официальном издании. Наиболее действенное средство контроля за деятельностью Правительства – это отказ в доверии, в случае если вопрос о доверии поставлен Правительством, или принятие резолюции порицания. Процедура внесения резолюции порицания, постановки ее на голосование, а равно сама организация голосования таковы, что они серьезно затрудняют возможности использования института ответственности парламентариями для контроля за деятельностью исполнительной власти.

Весьма важными полномочиями обладает Парламент в сфере внешней политики и обороны. Только на основе парламентского закона осуществляется ратификация наиболее важных международных договоров и соглашений (их перечень приводится в ст. 53 Конституции). Парламент продлевает при необходимости на срок свыше 12 дней осадное положение, декретированное в Совете министров. Только на основе уполномочия Парламента может быть объявлено состояние войны.

В государственном механизме Пятой республики Парламент уступает пальму первенства исполнительной власти. Тем не менее ни одно сколько-нибудь важное политическое решение, а тем более требующее своего законодательного оформления, не может быть принято без участия и вопреки воли Парламента. Это предопределяет его место и роль в общей системе высших государственных органов страны.

Система судебной власти Франции

Судебная власть представлена *судами общей юрисдикции и административными судами*. Кроме того, имеются квазисудебные органы – Конституционный совет и **Государственный совет**. Последний является высшим органом административной юстиции во Фран-

ции. **Прокуратура**, в задачу которой входит поддержание государственного обвинения, действует при судах.

Низшая ступень судов общей юрисдикции – **трибуналы малой инстанции**. Они рассматривают дела с незначительными по сумме исковыми требованиями, а также уголовные дела по обвинению в преступлениях небольшой тяжести. Следующий уровень – **трибуналы большой инстанции**, рассматривающие по первой инстанции большую часть гражданских и уголовных дел. Уголовные дела, приговор по которым может предусматривать тюремное заключение сроком свыше пяти лет, рассматриваются **судами ассизов** (в составе трех профессиональных судей и девяти присяжных). Присяжные составляют с профессиональными судьями одну коллегия и участвуют в определении наказания и решении иных правовых вопросов. Такие суды называются **исправительными судами**. Возглавляет суды общей юрисдикции **Кассационный суд**.

Наряду с судами общей юрисдикции во Франции существуют **специализированные суды**. Они действуют в сфере как гражданско-цивилистической (то трудовым спорам, морские торговые суды), так и уголовного права (суды по делам несовершеннолетних). В литературе можно встретить их иное название – трибуналы.

В большинстве гражданских судов действуют не судьи-профессионалы, а судьи, избранные или назначенные из отраслей хозяйства и управления, в которых возникают споры, т.е. более глубоко понимающие сущность вопроса.

Апелляционные суды рассматривают дела во второй инстанции как обычных, так и специализированных судов.

Франция – страна с развитой административной юстицией. **Административные суды** разрешают административные споры и дают заключение относительно юридической стороны конфликтов. Высший орган административной юстиции – Государственный совет.

Особенностью судебной системы Франции является наличие такого органа, как **Трибунал по конфликтам**, призванного разрешать споры о компетенции между двумя ветвями судебной власти. В его состав входят представители Государственного совета, Кассационного суда и прокуратуры. Председателем номинально считается Министр юстиции.

В судебную систему не входит *Конституционный совет*, имеющий специальный статус как орган конституционного надзора. Этот орган вправе осуществлять только превентивный конституционный контроль. Любой законопроект может быть передан президентом в Конституционный совет для проверки его на соответствие Конституции Франции. Если орган конституционного надзора признает законодательный акт противоречащим Конституции, то он не может быть признан в качестве закона, «обнародован и введен в действие».

Конституционный совет наблюдает за ходом проведения президентских и парламентских выборов, общенациональных референдумов. Ему принадлежит важная роль в стабилизации политических и конституционных отношений и установлении законности во Франции.

5.4. Административно-территориальное деление и местное самоуправление во Франции

Административное деление и реформа местного управления **Французская Республика – унитарное государство. Его составные части не являются ни государствами, ни государственными образованиями.** Вплоть до недавнего времени административно-территориальная структура Франции и организация управления на местах воспроизводили те модели, которые были созданы еще в годы Французской революции и правления Наполеона I. Радикальные реформы были осуществлены в 80-х гг. посредством принятия законов о децентрализации.

Франция обладает довольно сложной административно-территориальной структурой. Традиционно в качестве ее составных частей выступают (снизу вверх): коммуна, кантон, округ, департамент и регион. Из этих пяти образований два – кантон и округ – по сути дела не обладают органами общей администрации и, скорее, выступают как территориальные пределы деятельности некоторых специальных административных органов. Кроме них во Франции существует целый ряд других специальных округов – это военные, судебные, школьные и другие округа, границы которых не всегда совпадают с границами административно-территориальных единиц. В совре-

менной Франции только коммуны, департаменты и регионы располагают органами самоуправления и служат территориальной основой деятельности самоуправляющихся территориальных коллективов. Именно в пределах этих трех единиц и функционирует сегодня система самоуправления во Франции.

Основные административно-территориальные единицы Франции – департамент и коммуна – были созданы еще учредительным собранием в 1790 г. Что касается департаментов, то главным критерием их формирования служила возможность каждого жителя совершить путешествие из любого населенного пункта данного департамента в административный центр и обратно в течение одного дня. С этим связаны и размеры департаментов во Франции, и их сравнительно большое количество (свыше 90 только на территории метрополии). Коммуны создавались на базе церковных приходов, и, поскольку в те времена абсолютное большинство составляли мелкие сельские приходы, это предопределило возникновение большого числа мелких коммун. Однако статус коммун был распространен и на городские центры. Это привело к тому, что во Франции можно встретить вплоть до настоящего времени коммуны, насчитывающие несколько десятков жителей, и коммуны больших городских агломераций, которые насчитывают миллионы жителей. Потребности экономического и социального развития привели к возникновению таких крупных административно-территориальных единиц, как регионы. Их создание в качестве объединения отдельных департаментов было начато еще в 1961 г. Однако попытка юридически оформить разделение всей страны на регионы путем вынесения соответствующего законопроекта на референдум в 1969 г. не получила поддержки, у большинства населения. (Провал на референдуме 1969 г. правительственного законопроекта послужил одной из причин досрочной отставки Шарля де Голля.) Несмотря на неодобрение проекта создания регионов на референдуме, уже несколько лет спустя, в 1972 г., был принят закон, придавший регионам статус юридического лица. В то же время вопрос об их статусе как административно-территориальных единиц оставался открытым. И только в 1982 г., с принятием Закона о децентрализации, было юридически оформлено образование региона в качестве территориального коллектива, а вся территория страны была разделена на регионы.

В соответствии с Законом 1982 г. были радикально пересмотрены положения, касающиеся административного контроля за деятельностью органов самоуправления. Представители Правительства на местах перестали осуществлять функции местных исполнительных органов, и они перешли к выборным представительным собраниям и создаваемым ими органам. Определенные изменения были внесены также в статус коммун, что затронуло прежде всего правовое положение городских агломераций таких крупнейших центров Франции, как Париж, Марсель, Лион. Специальным статусом был наделен остров Корсика, несколько отличающийся по своему этническому составу от остальной территории Франции-метрополии.

Территориальные самоуправляющиеся коллективы

Во Франции сейчас имеется три вида территориальных самоуправляющихся коллективов. Это регион, департамент и коммуна.

Региональные территориальные коллективы.

Вся территория Франции делится в настоящее время на 20 регионов, каждый из которых является одновременно самоуправляющимся территориальным коллективом. Цели создания регионов и их статус определены Законом от 2 марта 1982 г. В соответствии с этим законом главным назначением региона является обеспечение экономического, социального, культурного и научного развития, развитие здравоохранения и принятие необходимых мер по обустройству территорий и защите самобытности каждого региона. Практически, именно регион становится той главной территориальной единицей, в рамках которой осуществляются важнейшие экономические и социальные программы развития. Регионы обладают собственным бюджетом, разрабатывают собственные планы экономического и социального развития, а равно обустройства территории и развития инфраструктуры региона. Особенно важными полномочиями регион наделяется в таких сферах, как проблема занятости, профессиональной подготовки, жилищного строительства, и некоторых других. Заботясь о развитии культуры, регион может создавать собственные художественные учебные заведения, содержать региональные оркестры и театральные группы, оказывать помощь в проведении научных изысканий. Закон 1982 г. впервые разрешил французским территориальным коллективам в лице регионов вступать в отношения с аналогичными коллективами соседних зарубежных государств.

Всю деятельность региона надлежит осуществлять в рамках соответствующего национального законодательства. Она не должна противоречить в целом политике Правительства, наносить ущерб ни государственному единству, ни территориальной целостности. С созданием регионов были уточнены и его взаимоотношения с территориальными коллективами двух других уровней. В частности, обращает на себя внимание закрепленная в Законе недопустимость установления иерархических отношений подчинения между территориальными коллективами различного уровня. Закон 1983 г., относящийся к децентрализации, прямо подчеркивает, что передача полномочий самоуправляющимся территориальным коллективам в лице коммун, департаментов и регионов "не дает право одному из названных коллективов устанавливать или осуществлять в любой форме опеку по отношению к любому другому коллективу". Тем не менее в ряде областей позиции региона могут иметь доминирующий характер, особенно если учесть, что именно на уровне региона решаются вопросы предоставления финансовых дотаций другим территориальным коллективам, входящим в состав региона.

Главным представительным органом региона является региональный совет. Первоначально региональные советы избирались путем косвенных выборов, особыми коллегиями выборщиков, включавшими в себя парламентариев от данного региона и представителей генеральных советов департаментов и муниципальных советов коммун. С марта 1986 г. члены региональных советов избираются путем всеобщих и прямых выборов. Выборы проводятся по департаментам, число избираемых представителей пропорционально количеству населения, но в любом случае от департамента избирается не менее трех представителей. Применяется пропорциональная избирательная система. Каждый департамент образует многомандатный округ. Преференциальное голосование, блокирование и панаширование запрещены. В распределении мест участвуют только те списки, которые набрали не менее 5% голосов избирателей. Применяется принцип наивысшей средней. Мандат члена регионального совета совместим не более чем с одним другим выборным мандатом – депутата, сенатора, муниципального советника, мэра и т. п. Региональный совет работает в сессионном порядке, его собрания должны проводиться не реже одного раза в квартал. В период между сессиями регионального

совета его функции может частично осуществлять бюро, избираемое членами совета и состоящее из председателя совета и его заместителей. Региональный совет вправе принимать обязательные решения по всем вопросам, отнесенным к ведению региона.

Функции органа исполнительной власти осуществляет председатель регионального совета. Это одна из важнейших новелл, осуществленных в ходе реформ по децентрализации во Франции. До 1982 г. эти функции осуществлял назначаемый из центра чиновник – префект региона. В настоящее время префект, который именуется региональным комиссаром Республики, сохраняет только полномочие по контролю за законностью решения регионального совета. Он может на этом основании опротестовать любое решение органов территориального самоуправления, но не пользуется правом их самостоятельной отмены. В случае несогласия с решением территориального коллектива он может обратиться в органы административной юстиции, которые и выносят путем применения судебной процедуры окончательное решение. Тем не менее влияние регионального префекта остается весьма значительным. Прежде всего *он выступает в качестве представителя центральной власти в регионе*. В его ведении находятся административные службы, являющиеся представительством тех или иных центральных министерств и ведомств. На него возложено осуществление политики Правительства в сфере экономического и социального развития и обустройства территорий. Все это приводит к тому, что на практике бывший префект по-прежнему оказывает весьма большое влияние на решение всех местных дел. Региональный префект обладает также собственными службами управления.

Следует отметить наличие на региональном уровне еще одного важного органа, который отсутствует у других территориальных коллективов. Это *экономический и социальный комитет региона*. Получение его заключения в соответствующих областях является обязательным для регионального совета, хотя само заключение обязательной силы не имеет.

Департамент.

Департамент – старейшая административно-территориальная единица Франции. В рамках департамента действует орган общей администрации в лице префекта, назначаемого Президентом Республи-

ки в Совете министров по представлению министра внутренних дел. Официально он именуется комиссаром Республики, однако чаще используется его прежнее наименование. Департамент образует также самоуправляющийся территориальный коллектив.

В результате осуществления политики децентрализации, за последние 10–15 лет в статусе территориального коллектива произошли существенные изменения. Главное из них заключается в заметном расширении полномочий органов самоуправления. Осуществление исполнительной власти в департаменте перестало быть прерогативой префекта. Заметно расширилась также сфера ведения территориального коллектива. В компетенцию его органов переданы такие вопросы, как дорожное строительство и организация транспорта (за исключением городского), ряд вопросов социального обеспечения, организация здравоохранения. Департамент создает и обеспечивает работу местных медицинских и социальных служб. Он в определенной степени несет ответственность за решение экологических проблем. Он должен заниматься вопросами организации просвещения. Действующее законодательство по вопросам распределения компетенции между государством в целом и территориальными коллективами предусматривает, например, что территориальные коллективы трех уровней соответственно занимаются: коммуна – начальным образованием, вышестоящий регион – лицеями, а территориальный коллектив среднего звена – департамент – колледжами.

Департамент призван координировать деятельность органов самоуправления коммун. Он, в частности, может создавать публичные агентства, призванные оказывать материальную, финансовую, юридическую и иную помощь органам местного самоуправления в коммунах. Департаменту принадлежит и такая важная прерогатива, как распределение финансовых субсидий между коммунами.

Представительный орган департамента именуется генеральным советом, он вправе принимать решения по всем вопросам, отнесенным к ведению департамента. Члены генерального совета, именуемые генеральными советниками, избираются путем всеобщего прямого и тайного голосования. Применяется мажоритарная система выборов в два тура. Избирательным округом на выборах является кантон, отсюда и само название этих выборов – "кантональные выборы". Гене-

ральные советники избираются сроком на 6 лет, состав совета обновляется наполовину каждые три года.

До проведения реформы местного самоуправления исполнительным органом в департаменте являлся представитель Правительства – префект. В настоящее время эти функции переданы председателю *генерального совета*. Ему оказывают помощь заместители. В ведении председателя генерального совета находятся все местные административные службы, содержащиеся за счет департаментского бюджета.

В департаменте по-прежнему имеется представитель Правительства в лице префекта. Он руководит работой всех местных должностных лиц, отделений, управлений и агентств, которые представляют центральное Правительство. В ведении префекта департамента остается контроль за законностью решений и действий выборных органов и должностных лиц департамента. В распоряжении префекта находится довольно разветвленный административный аппарат. Ему подчинены также некоторые службы охраны порядка, а равно аппарат самой префектуры. Под началом префекта работают супрефекты, которые, как правило, действуют в пределах округов, не обладающих органами самоуправления, не являющихся территориальными коллективами, и функции опеки супрефекты осуществляют в основном по отношению к низовому территориальному коллективу, каким является коммуна.

Коммуна.

Коммуна образует главную базовую административно-территориальную единицу Франции. В то же время коммуна – это старейший самоуправляющийся территориальный коллектив, обладающий сравнительно широкими полномочиями. Одна из главных особенностей правового статуса коммун заключается в том, что в их пределах никогда не было органа общей администрации в лице назначаемого Правительством чиновника. Функции представителя Правительства в коммуне осуществлял и осуществляет мэр коммуны, который располагает как бы двойственным статусом. Он одновременно представитель государства в коммуне и представитель самоуправляющегося территориального коллектива.

Представительный орган коммуны, **избирающий мэра**, – муниципальный совет. Число членов муниципального совета и порядок его

избрания в решающей степени зависят от численности населения. В коммунах с населением менее 100 жителей избирается 9 членов муниципального совета, в коммунах с населением от 100 000 до 149 999 жителей – 55 членов муниципального совета, в коммунах от 300 000 жителей – 69 муниципальных советников. Особый статус имеют крупнейшие города Франции. В Париже членами совета избираются 163 советника, в Марселе – 101 советник, в Лионе – 73. Число членов муниципального совета должно быть обязательно нечетным во избежание возможного разделения голосов поровну, особенно при проведении выборов.

Муниципальные советники избираются путем всеобщего прямого голосования избирателями, которые внесены в избирательные списки коммун. В последнее время право участия в местных выборах предоставляется также постоянно проживающим иностранцам и гражданам Европейского Союза. Срок полномочий муниципальных советов – 6 лет. Советы обновляются полностью. Обычно голосование проходит в марте в день, который определяется каждый раз заново декретом Президента Республики, но голосование обязательно проводится в воскресный день. В коммунах с населением менее 3 500 человек используется мажоритарная система выборов в два тура.

В коммунах с большим числом жителей используется комбинированная избирательная система голосования в два тура, но при сочетании мажоритарной системы с принципом пропорционального представительства. В случае, если выдвинутый список получает в первом туре абсолютное большинство голосов, он практически получает все места в муниципальном совете. Если ни один из списков не соберет необходимого большинства, проводится второй тур голосования, в результате которого места распределяются на основе пропорционального представительства при условии участия в распределении мандатов партий, собравших не менее 5% голосов. Одна из особенностей применяемой системы состоит также в том, что до проведения второго тура, который организуется через неделю, в ранее выдвинутый список могут быть внесены изменения. Муниципальный совет избирает из своего состава большинством голосов мэра и его заместителей.

То обстоятельство, что коммуна обладает сравнительно широкими полномочиями в решении местных дел, а равно самостоятельно

решает вопрос о формировании исполнительных органов на местах, а также отсутствие в коммуне официального представителя Правительства в определенной мере "компенсируются" сохранением сравнительно жесткого административного контроля за деятельностью коммуны. Центральное Правительство в лице своих представителей на местах – префекта и супрефекта – может приостановить исполнение решений муниципального совета в случае, если находит, что они противоречат законам Республики.

Действующее законодательство также предусматривает возможность досрочного роспуска муниципального совета. Соответствующее решение подчинено соблюдению двух условий: во-первых, оно должно быть оформлено изданием нормативно-правового акта за подписью Президента Республики, и, во-вторых, единственным основанием для досрочного роспуска муниципального совета является его неспособность осуществлять управление местными делами.

Во Франции на протяжении многих лет дебатировался вопрос о необходимости ликвидации мелких и не всегда дееспособных сельских коммун, численность населения которых составляет иногда всего несколько десятков человек. Однако решения, которые принимались за последние годы, носили в основном половинчатый характер. Речь идет о возможности различных форм кооперирования коммун, создании их объединений в целях осуществления тех или иных конкретных экономических, социальных и других проектов. Однако кардинального решения по ликвидации или слиянию мелких сельских коммун принято не было.

Характеризуя в целом современную административно-территориальную структуру Франции и организацию местного самоуправления, можно отметить, что она отличается, во-первых, весьма усложненной структурой административно-территориального деления и, во-вторых, тенденцией к дальнейшей децентрализации, что заметно повышает роль и значение территориальных самоуправляющихся коллективов в осуществлении местных проектов и решении местных дел.

Основные понятия

Ассизы, трибунал, коммуна, кантон, ордонансы, квазисудебный контроль, либерализм, промульгация.

Вопросы к практическим занятиям

1. Каковы характерные черты и особенности Конституция 1958 г.?
2. Каков порядок пересмотра и конституционных реформ во Франции?
3. Характеристика Декларации прав и свобод гражданина 1789 г.
4. Что представляют собой личных прав и свободы во Франции?
5. Каково содержание социальных и экономических прав?
6. Раскройте суть политических права и свобод во Франции?
7. Какие гарантии прав и свобод предлагает Французская конституция?
8. Каковы принципы построения механизма власти во Франции?
9. Каков статус Президента Франции?
10. Как функционирует правительство Франции?
11. Каковы особенности Французского парламента?
12. В чем особенности судебной системы Франции?
13. Каковы виды территориальных самоуправляемых коллективов во Франции?

Темы докладов и сообщений

1. История создания Конституции 1958 года Французской республики.
2. Конституционные основы избирательного права Франции.
3. Партийная система V Французской республики.
4. Характеристика Декларации прав и свобод человека 1789 года.
5. Основы конституционного контроля во Франции.

Список рекомендуемой литературы

1. Конституция Французской Республики 1958 г. / URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=138> (дата обращения: 20.02.2024).
2. Коновалова Л. Г. Особенности разделения властей во Франции // Ученые записки Алтайского филиала Российской академии народного хозяйства при Президенте Российской Федерации. 2023. №2 (23).
3. Чиркин В. Е. Вызовы современности и развитие французской Конституции // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2008. №1.

4. Лезина Е. П., Виляйкин А. В. Судебная система Франции // Вестник МГУ. 2009. №4.

5. Крутоголов М.А. Парламент Французской Республики. – М.: Наука, 1988.

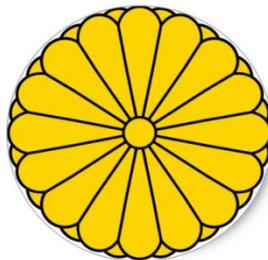
6. Маклаков В.В. Конституционный контроль и защита прав и свобод человека в современной Франции // Конституционный контроль и защита прав и свобод человека в современной Франции. 2015. №2015.

7. Сидоров А.С. Власть президента во Франции: непростые решения // Научно-аналитический вестник Института Европы РАН. 2019. №1.

8. Сидоров Александр Сергеевич Власть президента во Франции: непростые решения // Научно-аналитический вестник Института Европы РАН. 2019. №1.

9. Шевонтиан Р. Пересмотр конституции и президент Франции: гиперпрезидентализма не случилось // Современное конституционное право. 2010. №2010.

Тема 6. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ЯПОНИИ



План

1. История конституционного развития Японии
2. Права, свободы и обязанности поданных императора
3. Система государственных органов
4. Административно-территориальное деление Японии.

6.1. История конституционного развития Японии

Япония до сегодняшнего дня представляет собой сложное государство в сознании населения которого переплелись традиционные представления о месте и роли государства, семьи, человека и современные западные либеральные идеи. Правовая система страны представляет собой переплетение нормативных актов, которые можно отнести к романо-германскому, англо-американскому праву, а также традиционному праву японской общины. Необходимо обратить внимание на влияние внешних факторов на формирования её идентичности. Наиболее ярко данное явление отразилось на японском конституционализме.

До середины XIX века Япония осуществляла добровольную изоляцию от всего мира. Под давлением Голландии, Великобритании и Германии в 1858 году самоизоляция была прекращена, что привело к падению сегуната Эдо, и формированию правительства Мэйдзи, начавшего активное взаимодействие с иностранными государствами. Европейское идеологическое влияние стало активно распространяться во всех отраслях человеческой мысли на японских островах. Стали энергично переводиться труды английских, французских и немецких просветителей, так Накаэти Ёмин, называемый в литературе "восточным Руссо", осуществил перевод на японский язык "Теорию обще-

ственного договора" Томаса Гоббса. После такого активного идеологического влияния в 1889 году в стране принимается первая Конституция Великой Японской Империи (Конституция Мэйдзи), прообразом которой послужила Прусская Конституция 1850 года. Она закрепляла 1) суверенитет над страной императора; 2) император управлял всеми ветвями власти: законодательной, исполнительной и судебной; 3) права японскому народу даровались волей императора; 4) любое предоставленное право могло быть отменено законом; 5) власть императора была абсолютной и продолжалась во всех ветвях власти.

Стоит отметить, что данный основной закон по своей сути являлся компромиссом между навязываемой извне либеральной демократии, и абсолютной императорской властью. За все существование этой Конституции менялось её толкование. Так до 1914 года она интерпретировалась, опираясь на германскую имперскую модель с абсолютной властью императора. С 1914 года была переориентирована на британскую модель парламентарной монархии, но с середины 20-х годов начался процесс милитаризации всей социальной системы страны.

После капитуляции во второй мировой войне в Японии начался период изменений конституционных основ под давлением США. Первым документом послужившим коренным изменениям в нормативном регулировании Японии послужила Потсдамская Декларация, подписанная в июле 1945 г. главами США, Англии, Китая и Советского Союза. В ней были закреплены задачи оккупации страны, включающие демилитаризацию и наказание военных преступников, и построение демократического и свободного общества.

Уже в октябре 1945 года новым премьер-министром Японии Кидзюро Сидэхара была создана комиссия по созданию текста новой конституции страны, который был готов уже в феврале 1946 года. Проект, созданный японцами, был отклонен, так как предполагал внесение незначительных изменений в предыдущую конституцию. Американской стороной был предложен проект генерала Дугласа Макартура, содержание которого было воспринято неоднозначно японской элитой. После длительных переговоров было согласовано решение сохранить статус императора, как главы государства, но исключить его право на суверенитет и передать его народу, а также исключить

право на войну для японской стороны при разрешении возникающих межгосударственных споров. Особо оговаривалась отмена феодального уклада в административном устройстве страны и отмену привилегий дворянству.

Японская сторона была вынуждена принять предложенные изменения, так как они представляли собой компромиссное решение. 22 мая 1946 года сформированным кабинетом Есидо данный проект был направлен в парламент страны, где был принят с некоторыми уточнениями. После обсуждения в Тайном совете 3 ноября 1946 года был опубликован текст новой Конституции вступивший в силу 3 мая 1947 года.

Структурно Конституция Японии состоит из введения, 11 глав состоящих из 103 статей. Конституция 1947 года существенно отличается от Конституции Мэйдзи:

1) носителем суверенитета является народ, а император является символом страны и гарантом единства народа (ст.1);

2) провозглашается принцип разделения государственной власти в стране и император находится вне её. Все его полномочия являются простой формальностью, так он номинально назначает премьер-министра, реально назначаемого парламентом, а также главного судью страны назначаемого Кабинетом министров (ст.1);

3) диапазон прав и свобод значительно расширен и соответствует международным стандартам (ст.3);

4) страна отказывается от войны, как суверенного права разрешать межгосударственные конфликты (ст.9);

5) ликвидируются все феодальные аристократические институты, а с ними переименовывается верхняя Палата пэров парламента в Палату советников (ст. 14);

б) признается и осуществляется местное самоуправление (ст. 92-95).

В Конституции главное место отводится закреплению и реализации трех основных принципов: народного суверенитета, закрепление и осуществление прав и свобод человека, пацифизма.

Принцип народного суверенитета представляет собой главенство населения в стране и право народа участвовать в осуществлении государственной власти через представительные органы власти. Высшим госорганом Японии является Парламент (ст.41).

Перечень прав и свобод закреплён в Конституции во второй главе и включает в себя полный перечень прав и свобод признанных всем мировым сообществом. Права человека классифицируются на политические, личные и социально-экономические права.

Принцип пацифизма закрепляет не только идею отказа от войны как права страны на разрешение возникающих споров с соседями, но и от создания собственных вооружённых сил. Функцию вооружённых сил выполняют силы самообороны, состоящие из 130 тысяч человек хорошо обученных и оснащённых и по расходу на которые Япония занимает седьмое место.

Конституционный контроль в Японии осуществляется всей судебной системой как в странах входящих в англо-американскую правовую семью. При этом только Верховный суд может признать не конституционным нормативно-правовые акты. Роль и место Конституции как основного юридического акта закрепляется ст. 98 Конституции Японии.

Стоит отметить, что Конституция 1947 года не подвергалась пересмотру и в неё не вносились поправки, при этом критика ст. 9 осуществляется и осуществляется до сегодняшнего дня. Ст. 96 устанавливает «жесткий» порядок внесения в неё поправок и изменений. Поправки в Конституцию вносятся парламентом, если за них проголосует 2/3 всех депутатов, затем поправка выносится на референдум. Как правило ещё не одна поправка не преодолела первого этапа, так как добиться квалифицированного большинства голосов парламентариев двух палат не получилось не разу.

6.2. Права, свободы и обязанности подданных императора

Японское общество довольно традиционно до сегодняшнего дня. Младшие подчиняются старшим, женщины мужчинам, дети родителям. При этом в Конституции страны имеет место закрепление всего перечня прав и свобод, которые приняты в современном мире. Вестернизация прав человека началась в Японии после оккупации её армией США. Характерная для менталитета японцев теория дарования прав и свобод подданным их императором была пересмотрена и заложена естественно-правовая западноевропейская концепция. При этом статья 12 основного закона указывает на обязанность народа

воздерживаться от злоупотреблений своими правами ради общего блага.

Статья 11 Конституции провозглашает незабвенность и вечность прав человека, которые принадлежат ему по рождению. Статья 13 указывает на необходимость уважения каждой личности и закрепляет запрет на ограничение прав по политическим, экономическим, расовым, половым, религиозным основаниям. Статья 24 предусматривает равенство прав и свобод между мужчиной и женщиной во всех отраслях жизни.

В Японской Конституции закрепляются права и свободы во всех пяти группах прав человека закрепленных пактами международного права в 1966 году: политических, гражданских, личных, социальных, культурных.

Личные права и свободы имеют довольно широкий перечень. К ним относят закрепленные статьей 13 права на жизнь, свободу и справедливость. Статьей 36 запрещаются пытки и жестоких наказаний, статьей 31 запрещается произвольное лишение жизни, но предусматривается установленная законом процедура применения смертной казни.

Статья 19 предусматривает свободу мысли и совести, и запрет на идеологический контроль. Статьей 20 Япония декларируется светским государством, в котором провозглашается равные права для осуществление поклонения любым религиям, но государство должно воздерживаться от поддержки какой либо из них.

Статьей 35 закрепляется неприкосновенность жилищ, тайны частной жизни, а статья 22 предусматривает свободу передвижения и возможность селиться по усмотрению человека.

По образцу американской Конституции в японском нормативном акте предусмотрены гарантии защиты личных прав и свобод. Одной из которых является предоставление «привилегий против самообвинения». В Японии статьей 34 запрещены аресты без предъявления доказательств вины, а статья 37 обеспечивает право на беспристрастное судебное разбирательство.

В Конституции предусматривается широкий перечень политических прав, так в статьях 15, 44, 93 предоставляется право людям участвовать в избирательном процессе, статьей 16 предусматривается право на подачу «мирных петиций» в органы государственной власти

по различным вопросам, таким как: возмещение ущерба, смещение должностных лиц, внесение изменений в любой нормативный акт страны.

Социально-экономические права предоставляются, основываясь на закреплении Японии как социального государства статьей 25, в которой фиксируется ответственность государства перед населением за обеспечение развития общества, его благосостояния и здравоохранения. Статья 29 провозглашает наличие в стране частной собственности, но с условием её не противоречия общему благосостоянию. Статья 27 дает право на труд, статья 18 запрещает принуждение к нему, статья 25 предоставляет право на минимальный уровень здравоохранения и культурной жизни, статья 26 обеспечивает право на образование и т.д.

В Конституции Японии предусмотрены обязанности, находящиеся в тесном взаимодействии с правами. Статья 30 предусматривает обязанность платить налоги, статья 27 трудиться, статья 26 обязывает родителей обеспечить право своих детей на получение образования.

В Японии имеют место три основных статуса человека, это лицо без гражданства, гражданин, иностранный гражданин. При этом термин «гражданин» для Японии не приемлем, так как по своему государственному устройству она представляет собой парламентскую монархию, для которой приемлем термин «подданный». Стоит отметить, что подданные Японии имеют возможность посещать в безвизовом режиме 189 стран мира.

Правое регулирование вопросов подданства в Японии осуществляется статьей 10 Конституции, где говорится только, что по данной сфере должен быть принят специальный конституционный Закон о подданстве Японии, который и был принят 4 мая 1950 года.

Закон предусматривает три способа приобретения подданства: по рождению, по усыновлению и по натурализации. При этом, при получении подданства по рождению, предусматривается превалирования «права крови» над «правом почвы». Что касается натурализации, то она возможна если:

- 1) кандидат прожил пять лет на территории Японии;
- 2) при достижении 20-летнего возраста;
- 3) отсутствие правонарушений;

4) кандидат способен обеспечивать как свою жизнедеятельность, так и своих близких, а также если у него имеется собственность;

5) отсутствие гражданства другого государства.

Стоит отметить, что статья 9 закона предусматривает получение подданства за выдающиеся заслуги перед Японией, а статья 11 не предусматривает двойного гражданства в стране.

6.3. Система государственных органов Японии

По Конституции Японии предусматривается система разделения властей, которых формально объединяет институт **императора**. Первый император Японии вступил на трон в 660 году до н.э. и до сегодняшнего времени ни разу монархия не прерывалась. Сегодняшний император является 125 в этом непрерывном ряду. При вступлении на трон нового императора объявляется его эра. Так с 1989 года началась эра сегодняшнего императора Акихито.

После второй мировой войны статус императора в Японии существенно изменился. Абсолютная монархия была заменена парламентарной салической монархией. Процедуру наследования трона в современной Японии контролирует совет императорского двора во главе с премьер-министром, в состав которого входят два представителя императорской семьи, председатель парламента и его заместитель, а также главный судья и один член Верховного суда.

Статус императора определен Конституцией Японии, которая включает в себя положения:

1) ст.1 определяет, что император является символом государства и гарантом единства народа;

2) ст.4 оповещает, что император не имеет полномочий по осуществлению государственной власти;

3) ст.6 наделяет правом монарха назначать премьер-министра по представлению Парламент, а главного судью по представлению кабинета министров;

4) ст.7 указывает на то, что император по одобрению Кабинета министров и от имени народа осуществляет ряд действий: обнародование законов, созыв Парламент; награждение государственными наградами и т.д.

Император выполняет и ряд международных функций, к ним относятся: принятие ратификационных грамот и верительных грамот, назначение послов и посланников, но с совета и одобрения Кабинета министров. Стоит отметить, что хотя император не является главой государства, но посещение им иностранных государств является высшей формой взаимодействия между государствами.

В стране восходящего солнца авторитет императора очень высок. По статистике более 80% населения страны поддерживает монархическую форму правления.

Первый парламент страны был дарован императором страны в конце XIX века. Первые выборы в парламент в Японии прошли в июне 1890 году, а в ноябре 1890 года было открыто его первое заседание. Деятельность Парламента страны регулируется Конституцией 1947 года, Законом о Парламенте 1947 года, а также регламентами палат: Палаты представителей 1947 года, а Палаты советников 1949 года. Современный Парламент Японии в соответствии со статьей 41 Конституции является высшим государственным органом страны. Парламент также признается высшим законодательным органом, но при этом утверждается, что и муниципалитеты являются законодательной властью, но только вторичной.

Парламент Японии двух палатный. Палата советников состоит из 252 парламентариев, избираемых на шесть лет и которые досрочному роспуску не подлежат. Палата представителей состоит из 511 депутатов и избирается на четыре года, при этом она может быть досрочно распущена императором по требованию правительства.

Парламент формируется путем всеобщих и прямых выборов. Конституция устанавливает всеобщее избирательное право для совершеннолетних, тайное голосование, недопущение дискриминации в избирательных правах по признаку расы, пола, религии, социального положения и происхождения, образования, имущественного положения или доходов (ст. 44). Вопросы, касающиеся выборов, регулируются Законом об избрании на публичные должности 1950 г. с последующими изменениями (последнее – в 1994 г. – устанавливает новую систему выборов в нижнюю палату). В соответствии с Законом активное избирательное право на выборах в обе палаты предоставлено гражданам в возрасте от 20 лет, проживающим в избирательном округе не менее трех месяцев и внесенным в списки избирателей, пассив-

ное – от 25 лет для Палаты представителей и 30 лет для Палаты советников. Кандидат вносит денежный залог, не возвращаемый в случае неполучения им определенного минимума голосов. Основу парламентской избирательной системы составляет смешанная система, сочетающая в себе элементы мажоритарной и пропорциональной систем.

До 1996 г. выборы в **Палату представителей** проводились по системе средних избирательных округов. 21 ноября 1994 г. был принят Закон о малых избирательных округах, позволивший определить границы округов в соответствии с предложениями Комиссии Палаты представителей по демаркации границ избирательных округов. Последние выборы проходили по новой избирательной системе, согласно которой 300 депутатов избираются по одномандатным округам, а 200 – по 11 региональным блокам по списку политических партий пропорционально полученным голосам. При такой избирательной системе каждый избиратель имеет два голоса.

Палата советников также избирается по смешанной системе. 152 советника избираются от 48 многомандатных округов (2–8 советников от округа). Кроме того, создается общенациональный округ, в котором избиратели голосуют за одну из политических партий. Избранные от этого округа в палату 100 советников отбираются из кандидатов, заранее включенных каждой партией в свой список, пропорционально числу набранных каждой партией голосов. Таким образом, избиратель один голос отдает за конкретного кандидата, а второй – за политическую партию.

В Японии действуют жесткие правила предвыборной агитации. Она длится только 12 дней (до изменений 1994 года – 2 недели), предусмотрено одно радио- и телеобращение кандидата в течение не более пяти с половиной минут за счет бюджета. Обход и агитация избирателей на дому, а также агитация против других кандидатов запрещены.

Японии свойственна долгосрочная связь депутата со своим избирательным округом. Зачастую округ передается по наследству (так, Р. Хасимото, находившийся в должности премьер-министра с января 1996 г. по апрель 1998 г., наследовал депутатский мандат своего отца в 26 лет). Поэтому для Японии характерно многократное избрание

депутата, а лицам со стороны довольно трудно попасть в ряды депутатов.

Депутаты и советники имеют свободный депутатский мандат, вопрос о лишении или признании недействительным которого решает соответствующая палата 2/3 голосов. Члены палат не несут ответственности в связи со своими речами, высказываниями и голосованием в палатах, пользуются ограниченным депутатским иммунитетом.

Закон о Парламенте устанавливает следующие виды парламентских сессий: очередные (ст. 10), чрезвычайные и специальные (ст. 11). Очередные сессии Парламента созываются раз в году, в декабре, и длятся 150 дней (еще их называют бюджетными сессиями). Решение о созыве чрезвычайной сессии Парламента принимает Кабинет министров по требованию 1/4 общего числа членов одной из палат (ст. 53). Необходимость в созыве специальной сессии возникает в случае роспуска Палаты представителей и длится она в течение 30 дней со дня очередных выборов в палату. Поскольку с роспуском Палаты представителей Палата советников тоже прекращает свою работу, то Кабинет министров может созвать чрезвычайную сессию Палаты советников, но если ее решения не будут одобрены Палатой представителей в течение 10 дней со дня первого заседания, то они теряют силу.

Заседания палат являются открытыми, однако могут проводиться и закрытые заседания в случае, если резолюция об этом принята 2/3 голосов присутствующих членов (ст. 62 Закона о Парламенте). Протоколы заседаний должны публиковаться (ст. 57 Конституции).

Каждая палата избирает на весь срок полномочий председателя, вице-председателя, временного председателя, председателей постоянных комиссий и генерального секретаря палаты (ст. 58 Конституции). На председателей палат и их заместителей возложена обязанность поддерживать порядок в палатах и наблюдать за выполнением повестки дня. Чтобы обеспечить беспристрастность в ходе заседания Парламента, они обычно прекращают отношения со своими партиями. В палатах создаются партийные фракции (необходимое для создания фракции число депутатов – 2 человека), которые играют важную роль при распределении министерских постов.

В деятельности Парламента важную роль играют постоянные парламентские комиссии. Согласно Закону о Парламенте Палата

представителей имеет 20 таких комиссий (ст. 41, п. 2 Закона о Парламенте): по делам Кабинета министров, местной администрации, по вопросам юстиции, внешней политики, государственных финансов, просвещения, по социальным вопросам, по трудовым вопросам, вопросам сельского, лесного и водного хозяйства, по торговле и промышленности, вопросам связи, транспорта, строительства, общественной безопасности, науки и техники, окружающей среды, а также бюджетную, ревизионную, дисциплинарную комиссии и комиссию по организации внутрипарламентской работы. Палата советников имеет 17 комиссий (ст. 42 п. 3 Закона о Парламенте) – тех же, кроме комиссий по вопросам науки и техники, общественной безопасности и окружающей среды. Эти комиссии составляют основу механизма разработки и принятия решений в Парламенте Японии. В состав комиссий входят представители различных партий пропорционально представительству этих партий в соответствующей палате. Депутаты, как правило, не являются экспертами по обсуждаемым в комиссиях вопросам, поэтому Закон о Парламенте в ст. 43 предусматривает, что в случае, если для деятельности комиссии необходимо участие специально подготовленных членов, в ее состав могут входить специалисты по рассматриваемым ею проблемам. Таким образом, к работе комиссий могут привлекаться непарламентарии. Каждый парламентарий обязан быть членом хотя бы одной комиссии (ст. 42 п. 2 Закона о Парламенте). Заседания комиссий бывают двух видов: рабочие и общие. На рабочих заседаниях обсуждаются наиболее важные вопросы, как правило, в присутствии членов Кабинета. На общих рассматриваются менее важные вопросы с участием парламентских секретарей.

Главной задачей Парламента является принятие законов и государственного бюджета. В законодательном процессе нижняя палата имеет больший вес, поскольку Палата представителей может преодолеть вето Палаты советников путем вторичного принятия закона 2/3 голосов, причем не от общего количества депутатов, а от кворума (1/3 состава палаты – ст. 59 Конституции). Так же, если Палата советников не приняла решение по законопроекту в течение 60 дней после получения его из Палаты представителей (для бюджетного закона этот срок сокращается в два раза), то решение Палаты представителей считается решением Парламента.

При каждой палате действует законодательное бюро, которое помогает депутатам при подготовке законопроектов.

Согласно Закону о Парламенте право на законодательную инициативу имеют депутаты Парламента и Кабинет министров. Законопроект может быть представлен на рассмотрение Парламента, если за это высказалось не менее 20 депутатов или 10 советников. Если речь идет о бюджете страны, то его должны поддержать не менее 50 депутатов или не менее 20 советников. Народная законодательная инициатива Японии неизвестна.

На первом этапе разработка законов идет преимущественно в департаментах соответствующих министерств. Затем через руководство министерства документы поступают в канцелярию премьер-министра, затем к премьер-министру и только потом представляются в Парламент, где над ними начинается работа в соответствующих комиссиях (часто создаются специальные подкомиссии) и в законодательных бюро палат. Только после принятия комиссией положительного решения, проект выносится на пленарное заседание и обсуждается обычно в двух чтениях. Законопроект, за исключением особых случаев, предусмотренных Конституцией и связанных с наделением Палаты представителей большими возможностями, становится законом после принятия его обеими палатами (ст. 59 Конституции). Если мнения палат расходятся, то помимо вышеперечисленных возможностей Палата представителей может требовать созыва совместного заседания палат или создания паритетной согласительной комиссии (10 депутатов и 10 советников). На совместном заседании решение принимается большинством голосов, а в согласительной комиссии – не менее 2/3 состава; если комиссии не удастся преодолеть разногласия палат, то принятым считается решение Палаты представителей.

Парламент наделен исключительными полномочиями по распоряжению государственными финансами: "Никакие государственные средства не могут быть израсходованы, и никакие государственные денежные обязательства не могут быть приняты иначе как по решению Парламента" (ст. 85 Конституции). Порядок составления и утверждения государственного бюджета определен в Законе о финансах 1947 года. Кабинет составляет и представляет Парламенту на обсуждение и утверждение бюджет на каждый финансовый год. Проект бюджета представляется сначала в Палату представителей (ст. 60

Конституции), председатель которой направляет его на рассмотрение в постоянную бюджетную комиссию. Бюджетные комиссии считаются наиважнейшими, поэтому они являются самыми большими (в бюджетной комиссии Палаты представителей 50 членов, в Палате советников – 45). Обсуждение законопроекта о бюджете проходит при участии премьер-министра и всех членов Кабинета, дабы они могли давать соответствующие разъяснения и отвечать на запросы представителей политических партий. В обсуждении бюджета принимают участие и представители общественности. Любой может подать заявку на участие в обсуждении. Директор бюджетной комиссии отбирает несколько человек для участия в прениях. Если законопроект о бюджете отклоняется бюджетной комиссией Палаты представителей, то Кабинет министров должен подготовить новый проект бюджета, который вновь проходит всю процедуру обсуждения. После одобрения Палатой представителей бюджет направляется в Палату советников, где процедура обсуждения полностью повторяется.

Решения палат обычно принимаются простым большинством голосов. В Японии применяются три формы голосования: вставанием, тайным голосованием и не возражением.

Принятый закон подписывается министром, ответственным за его исполнение, контрасигнуется премьер-министром и направляется Императору для промульгации. Закон должен быть опубликован в течение 30 дней и вступает в силу через 20 дней после публикации.

Парламент также осуществляет контрольные функции за деятельностью правительства. Как уже упоминалось, Кабинет министров Японии по вопросам проводимой политики должен иметь поддержку Парламента. Гарантией этого служит институт парламентской ответственности Кабинета, состоящий из следующих элементов: во-первых, кандидатура на пост премьер-министра формально избирается палатами Парламента (фактически это лидер партии парламентского большинства), во-вторых, нижняя палата может принять большинством голосов резолюцию о недоверии Кабинету. Основной формой контроля является интерпелляция, подать которую может любой депутат Палаты представителей через председателя палаты, отказ председателя депутат может обжаловать на пленарном заседании палаты. Ответ на интерпелляцию должен быть дан в течение 6 дней в устной или письменной форме. В Конституции Японии закреплено право

каждой палаты проводить расследования по вопросам государственного управления (ст. 62 Конституции). К формам контроля относится и общая дискуссия по политике правительства в начале каждой сессии, когда в Парламенте выступает премьер-министр, а также министры финансов и иностранных дел.

Кабинет министров

Согласно Конституции Японии Кабинет министров осуществляет исполнительную власть (ст. 65). В него входят премьер-министр и другие государственные министры. Конституцией определен принцип гражданского кабинета (ст. 66). Под термином "гражданское лицо" подразумевается лицо, не состоящее на военной службе, не бывшее в прошлом профессиональным военным и не являющееся носителем милитаристской идеологии.

По традиции главой Кабинета становится лидер партии парламентского большинства. Если же палаты предлагают на пост премьер-министра разные кандидатуры или если Палата советников в течение 10 дней не предложит свою кандидатуру, то решение Палаты представителей становится решением Парламента.

В соответствии с Законом о Кабинете министров 1947 г. премьер-министр назначает не более 20 государственных (так именуется все члены Кабинета) министров (ст. 2 Закона о Кабинете министров), при этом большинство министров должно быть избрано из числа членов Парламента (ст. 68 Конституции). Фактически все члены Кабинета – парламентарии. Все члены Кабинета утверждаются указом Императора. Министерства и функции отдельных министров перечислены в Законе о структуре государственных исполнительных органов 1948 г. 12 министров возглавляют министерства юстиции, иностранных дел, финансов, просвещения, здравоохранения и социального обеспечения, сельского, лесного и рыбного хозяйства, внешней торговли и промышленности, транспорта, связи, труда, строительства, местного самоуправления, кроме того один министр Кабинета является генеральным секретарем, остальные 8 министров являются министрами без портфеля, они фактически являются советниками премьер-министра и по традиции руководят отдельными подразделениями канцелярии премьер-министра. В Кабинете министров Японии отсутствуют должности военного и военно-морского министров, а также министра внутренних дел (силами самообороны руководит министр

без портфеля – начальник управления национальной обороны, также некоторые функции, возлагаемые на МВД, выполняет министерство местного самоуправления).

В период нахождения на должности министр не может быть привлечен к судебной ответственности без согласия на то премьер-министра (ст. 75 Конституции). Премьер-министр может на свое усмотрение отстранять министров от должности (ст. 68). Кабинет несет коллективную ответственность перед Парламентом (ст. 66). Если Палата представителей принимает вотум недоверия или отказывается проголосовать за доверие правительству, Кабинет министров должен уйти в отставку в том случае, если Палата представителей не будет распущена Кабинетом в десятидневный срок (ст. 69). Кабинет также должен уйти в отставку, если должность премьер-министра становится вакантной или если созывается первая сессия Парламента после выборов в Палату представителей (ст. 70).

Статья 73 японской Конституции определяет **функции правительства** следующим образом: "Кабинет выполняет наряду с другими общими функциями управления следующие обязанности:

- добросовестное проведение в жизнь законов, ведение государственных дел; • руководство внешней политикой;
- заключение договоров. При этом требуется предварительное или, в зависимости от обстоятельств, последующее одобрение Парламента;
- организация и руководство гражданской службой в соответствии с нормами, установленными законом;
- составление бюджета и внесение его на рассмотрение Парламента;
- издание правительственных указов в целях проведения в жизнь положений настоящей Конституции и законов. При этом в правительственных указах не могут содержаться статьи, предусматривающие уголовное наказание иначе как с разрешения соответствующего закона;
- принятие решений о всеобщих и частных амнистиях, смягчении и отсрочке наказаний и восстановлении в правах".

Более подробно деятельность Кабинета министров регламентирована в Законе о Кабинете министров, где определены структура и

функции Кабинета, компетенция премьер-министра и других министров, взаимоотношения с другими государственными органами.

Процедура заседаний Кабинета и принятие решений регулируются обычаями. Заседания Кабинета являются закрытыми, проводятся два раза в неделю в период парламентской сессии, решения принимаются единогласно или на основе консенсуса. К полномочиям премьер-министра как главы Кабинета относится общая координация деятельности Кабинета, назначение и освобождение от должности государственных министров, внесение на рассмотрение Парламента законопроектов, доклады Парламенту об общем состоянии государственных дел и внешней политики, подписание законов и указов единолично (как соответствующий министр) и контрасигнация подписи уполномоченного министра, участие в проведении переговоров и подписание международных договоров, руководство подготовкой и заключение межправительственных соглашений. При премьер-министре действует канцелярия.

Каждый министр имеет двух заместителей: парламентского (ст. 17 Закона о структуре государственных исполнительных органов) и административного (ст. 17-2 того же Закона). Министры финансов, сельского, лесного и рыбного хозяйства, внешней торговли и промышленности имеют по два парламентских заместителя. Японские министры не являются специалистами, поэтому реальным руководителем министерства является административный заместитель – профессиональный чиновник со специальным образованием. В Японии часто применяется практика министерской ротации (к примеру, Рютаро Хасимото с 1978 г. последовательно занимал в правительстве должности министра здравоохранения и социального обеспечения, транспорта, финансов, внешней торговли и промышленности).

Непосредственно при Кабинете министров действуют секретариат, возглавляемый генеральным секретарем Кабинета, законодательное бюро, совет по делам персонала и совет национальной обороны. При законодательном бюро могут создаваться временные комиссии и советы.

При канцелярии премьер-министра и министерствах существует большое количество комитетов и управлений. Так, при канцелярии премьер-министра действуют комиссия по урегулированию экологических конфликтов, комитет по делам государственной безопасности

(ему подчиняется управление полиции), комитет по делам справедливой торговли, управление по делам государственных земель, управление императорского двора, управление по делам окружающей среды и др.

Судебная система

Иерархия судебных органов в Японии имеет четырехзвенную структуру: Верховный суд, восемь высших апелляционных судов, 50 местных судов (в каждой префектуре по одному и четыре местных суда на острове Хоккайдо), 50 семейных судов и около 450 первичных судов (местные и семейные суды имеют одинаковый статус). Создание специальных судов Конституцией запрещено (ст. 76). Правовой основой судостройства в Японии служат Конституция и Закон о судах 1947 г.

Верховный суд, высшие, местные и первичные суды рассматривают гражданские и уголовные дела, при этом, чем выше исковая сумма, тяжелее преступление, тем на более высоком уровне судебной системы рассматривается дело.

Высшим судебным органом является Верховный суд, в состав которого входит главный судья, назначаемый Императором по представлению Кабинета, и 14 судей, назначаемых Кабинетом. Назначение судей Верховного суда утверждается всенародным референдумом во время ближайших выборов в Палату представителей; затем такие референдумы повторяются каждые десять лет (ст. 79 Конституции). По достижении 70 лет судья Верховного суда выходит на пенсию.

Верховный суд осуществляет свою работу в полном составе (кворум – 9 членов) или в составе отделений (ст. 9 Закона о судах). В состав Верховного суда входят три отделения по пять судей в каждом. Для того чтобы отделение было правомочно принять решение, на его заседании должно присутствовать не менее трех судей. Закон о судах предусматривает, что вопросы, касающиеся рассмотрения законов и подзаконных актов на предмет соответствия Конституции, принятие резолюций по этим вопросам и толкование Конституции должны рассматриваться Верховным судом в полном составе (ст. 10 Закона о судах). Решение по этим вопросам принимается Верховным судом, если за него проголосовало не менее 8 членов суда (на практике это бывает очень редко).

Основной функцией Верховного суда является конституционный контроль, также он выступает судом последней инстанции при рассмотрении любых дел. Он рассматривает во второй инстанции дела о преступлениях против государства, и в третьей – остальные уголовные и гражданские дела. Помимо этого Верховный суд осуществляет полномочия судебного управления. Он обобщает судебную практику, издает обязательные для нижестоящих судов руководящие указания, положения о прокуратуре при Верховном суде, о внутренней дисциплине и управлении судебными органами, устанавливает правила процедуры судопроизводства, работы адвокатов, внутреннего распорядка в судах (ст. 77 Конституции).

Судьи всех других судов назначаются правительством по списку, представленному Верховным судом. Их назначают сроком на 10 лет, ограничений на повторное назначение не существует. Судьи независимы, они выполняют свои функции, руководствуясь совестью и подчиняясь только Конституции и действующим законам. Судьи могут быть смещены со своей должности только по решению суда импичмента, состоящего из депутатов Палаты представителей и Палаты советников, либо если судебным порядком доказано, что судья морально или физически не в состоянии выполнять свои служебные обязанности.

Ведение судебных процессов и оглашение приговоров должно быть публичным, за исключением тех случаев, когда суд единогласно приходит к выводу, что гласность может нанести ущерб общественному порядку или морали. Однако судебные процессы по политическим обвинениям, оскорблениям по отношению к прессе или по вопросам, связанным с правами человека, должны всегда проводиться публично, как это гарантирует Конституция.

В высших судах дела в зависимости от важности рассматриваются коллегией из пяти или трех судей (ст. 18 Закона о судах), в местных судах соответственно трех судей или единолично (ст. 26 Закона о судах). В первичных судах судья рассматривает дела единолично (ст. 35 Закона о судах), юридическое образование для судьи первичного суда не является обязательным.

В специальную категорию нижестоящих судов включают семейные суды. Они выполняют две основные функции: разрешение отнесенных к их компетенции гражданско-правовых дел по семейным

вопросам, а также ведение дел несовершеннолетних (п. 3 ст. 31 Закона о судах). Для выполнения первой функции при семейных судах существуют примирительные комиссии, в каждую из которых входит судья и представители населения. Вторую функцию выполняют исследователи, в обязанности которых входит изучение личности несовершеннолетнего, окружающей его социальной среды, обстоятельств совершения им преступления или иного антиобщественного деяния.

6.4. Административно-территориальное деление Японии

Япония является унитарным государством, в то же время в ней получили широкое развитие муниципальные институты. Иерархическая система административно-территориального деления строится на основе двух звеньев. Верхнее звено образуют префектуры (их в Японии 47) четырех категорий; "то" (Токио), "до" (Хоккайдо), "фу" (Осака и Киото) и "кен" (43 остальные префектуры). Правовое положение префектур различных категорий одинаково, а отнесение их к разным категориям является исторической традицией. Низовое звено административно-территориального деления образуют города ("си"), поселки ("мати") и сельские общины ("мура"). Столица страны г. Токио в административном отношении представляет собой 23 специальных района, приравненных к городам.

Наряду с префектурами и муниципалитетами, которые представляют собой обычные органы местного самоуправления, в Японии могут создаваться особые органы местного самоуправления – такие, как особые столичные районы, корпорации регионального развития, ассоциации органов местного самоуправления, финансово-промышленные округа, создаваемые специально для решения конкретных задач.

Принцип местной автономии заложен в Конституции (гл. 8) и Законе о местной автономии 1947 г. Наряду с этими источниками действуют несколько десятков иных нормативных актов – законов и подзаконных актов. Среди них Закон о местных коммунальных служащих 1950 г., Закон о сельскохозяйственных комитетах 1951 г., ряд законов, определяющих механизм финансирования органов местного самоуправления.

Японское правоведение различает *принцип местной автономии, автономию местной общины и автономию жителей*. Принцип местной автономии означает автономию административно-территориальной единицы от государства. Автономия местной общины связана с внутренней организацией и формами деятельности административно-территориальных единиц и предполагает управление общины самими гражданами, проживающими на ее территории. Автономия жителей определяется процедурой проведения местного референдума, закрепленной в Законе о местном самоуправлении. Это обеспечивает возможность подачи определенной частью населения петиции о принятии, изменении или отмене местных постановлений, о проведении инспекции деятельности местных собраний, отзыве их депутатов, отстранении от должности глав местных органов и иных должностных лиц. Кроме того, Парламент может принять закон, касающийся какой-либо конкретной муниципии, только при согласии на то абсолютного большинства ее жителей (это согласие выявляется также путем местного референдума).

Функции, выполняемые органами местного самоуправления, бывают трех видов:

- собственно местные функции;
- "административные полномочия" (носят местный характер, но имеют большую долю государственного участия);
- функции, делегируемые центральными ведомствами.

Статья 94 Конституции закрепляет за муниципиями право *управлять своим имуществом*, вести дела и осуществлять управление в своих границах. Важное значение имеет наделение муниципий (в лице муниципальных собраний) правом принимать обязательные постановления, то есть нормативные акты местного значения. Общий перечень функций содержится в Законе о местном самоуправлении (п. 3 ст. 2). Он содержит 22 направления деятельности, к которым относятся: поддержание общественного порядка на своей территории; обеспечение безопасности, здоровья и благополучия населения; устройство и управление парками, площадями и дорогами; ведение коммунального хозяйства; устройство и управление больницами, школами и др.

Местным законодательным органом в муниципии является муниципальное собрание, возглавляемое председателем. Состав собра-

ния зависит от численности населения: самые крупные префектуральные собрания насчитывают до 120 членов, самые маленькие поселковые и деревенские – около 12. Закон о местном самоуправлении предусматривает возможность замены местных собраний в поселках и деревнях общим собранием (сходом) жителей (ст. 91 Закона о местном самоуправлении), но на практике это встречается крайне редко. Местное собрание собирается четыре раза в год на сессии (п. 2 ст. 102 Закона о местном самоуправлении).

Руководство исполнительной властью в муниципии осуществляет ее глава – губернатор в префектурах, мэр в городах и поселках и староста в деревнях (ст. 139 Закона о местном самоуправлении). Глава местной администрации имеет право вносить на рассмотрение местного собрания проекты решений, устанавливать местные налоги, налагать относительное вето на решения собрания (может быть преодолено вторичным решением большинства в 2/3 голосов), досрочно распускать собрание. Последнее, в свою очередь, может отстранить главу администрации от должности большинством в 3/4 голосов. Исполнительными полномочиями обладают также постоянные комиссии местных собраний: по образованию, труду, делам персонала, общественной безопасности и др. (п. 5 ст. 80 Закона о судах предусматривает 11 постоянных комиссий).

На муниципальном уровне гораздо более, чем на общенациональном, развиты *институты непосредственной демократии*. Так, путем прямых выборов избираются не только депутаты муниципальных собраний, но и губернаторы, мэры и старосты. Муниципальные собрания и главы муниципий избираются жителями, зарегистрированными в определенном районе, сроком на четыре года (ст. 93 Закона о местном самоуправлении). Население может требовать отзыва депутатов, роспуска муниципального собрания (эти вопросы решаются комиссией по контролю за выборами абсолютным большинством голосов по требованию не менее 1/3 состава комиссии), принятия собранием того или иного обязательного постановления (не касающегося налогов и финансов, по требованию не менее 1/15 избирателей данного муниципалитета), проведения ревизии финансово-бюджетной деятельности муниципальных органов.

В Японии накоплен опыт решения проблем, требующих совместной деятельности на территориях, выходящих за пределы одной

префектуры. Такое взаимодействие стало возможно благодаря формированию "советов связи местных администраций" в соответствии со специальным Законом 1965 г. Такие советы образуются в составе префектур и некоторых городов. С 1969 г. применяется также введенный министерством по делам самоуправления порядок объединения усилий соседних муниципий в решении дел, затрагивающих обслуживание жителей. В этих случаях учреждаются кооперативы или консультативные советы. Сейчас почти 90% первичных органов местного самоуправления Японии участвуют в таком сотрудничестве.

Несмотря на развитую систему органов местного самоуправления, в Японии существует жесткий прямой контроль центральных ведомств за деятельностью органов местного самоуправления. Между центральными и местными властями нередко возникают напряженные отношения, что связано с желанием центра ограничить самостоятельность муниципий. В первую очередь это проявляется в финансовом контроле, поскольку в Японии более 70% налогов идет в государственный бюджет и лишь 30% – в местные. К тому же такие учреждения, как больницы, школы, полиция, контролируются центральными министерствами и управлениями.

С конца 70-х годов в Японии идет обсуждение необходимости административной реформы, в том числе повышения роли регионов. В 80-х годах в ходе местной административной реформы был сокращен перечень работ, выполняемых органами местного самоуправления по поручению правительственных ведомств, упрощены и усовершенствованы структура и аппарат местной администрации. С июля 1992 г. действует система "пилотных органов местного самоуправления", заключающаяся в расширении прав городов с населением более 200 тыс. человек. В июне 1993 г. обе палаты Парламента приняли резолюцию о расширении полномочий местной власти, потребовав от правительства решительных мер, начиная с разработки необходимых законов. В рамках работы над проведением административной реформы Комитет по изучению системы местной власти предложил пятилетнюю схему процесса децентрализации. В начале 1994 г. был создан Комитет продвижения реформы (состоящий из семи членов, назначаемых премьер-министром с согласия Парламента из числа авторитетных лиц), наделенный правом давать рекомендации и инспектировать работы по проведению децентрализации, а в

декабре 1994 г. правительство утвердило "основные направления реформы местного самоуправления". В феврале 1995 г. правительство внесло на рассмотрение Парламента Закон о децентрализации и в мае 1995 г. этот Закон был принят. Признавая необходимость расширения прав органов местного самоуправления, Закон содержит расплывчатую трактовку некоторых важных положений. Так, в компетенцию центра входят "дела, относящиеся к существованию государства", и "дела, подлежащие решению в национальном масштабе", а органам местного самоуправления отводится широкая роль в самостоятельном и комплексном осуществлении политики на местах". Согласно Закону, работа по проведению децентрализации должна быть завершена в течение пяти лет в первую очередь путем внесения изменений в существующие законы, касающиеся вопросов местного самоуправления.

Основные понятия

Сёгун, интернационализация, салическая монархия, контрасигнация.

Вопросы к практическим занятиям

1. Дайте общую характеристику Конституции 1947 года Японии
2. Характеристика прав, свобод и обязанностей поданных Страны Восходящего Солнца.
3. Характеристика конституционно-правового статуса императора в Японии.
4. Конституционно-правовые основы парламента Японии.
5. Конституционно-правовые основы кабинета министров Японии.
6. Судебная система в современной Японии.
7. Административно-территориальное деление Японии.

Темы докладов и сообщений

1. Конституции Мэйдзи 1889 года: общая характеристика.
2. История становление правовой системы Японии.
3. Партийная система в современной Японии.
4. Избирательное право в современной Японии.
5. Император Японии: история и современный статус.

Список рекомендуемой литературы

1. Шевчук М.И. Из истории конституционализма в Японии (Конституция 1947 г.) // Ученые записки Санкт-Петербургского имени В. Б. Бобкова филиала Российской таможенной академии. 2005. №1 (23).
2. Япония. Региональная структура органов местного самоуправления /под ред. В.Я, Выборного. – М.: Наука, 2007. – 160 с.
3. Кавагиси Норикадзу У истоков судебного контроля // СКО. 2008. №1 (62).
4. Юрковский А.В. Интересы в Конституционном праве Японии и интересы конституционно-правового регулирования: этологическое исследование // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. 2023. №1 (104).
5. Хасебе Ясуо Верховный суд Японии: решения по избирательной системе и экономическим свободам // СКО. 2008. №1 (62).
6. Корнилов А. А., Маслов И. А. Система внешнеполитических органов современной Японии // Вестник ННГУ. 2008. №4.
7. Лих М.А. Институт монархии в Японии, его особенности // Вестник МИЭП. 2014. №2 (15).
8. Рамазанов А.Х., Махмудова С.З. Правовая система Японии, ретроспективный анализ // Закон и право. 2021. №2.
9. Кузьмин И.А., Юрковский А.В. Особенности конституционно-правовой охраны Японии / URL: <https://file:///E:/ОСНОВНАЯ/Мои%20дисциплины/КПЗС/Япония/12-kuzmin-yurkovskii.pdf> (дата обращения: 10.02.2024).
10. Моргунова А. И. 2005. 03. 015. Государственные органы исполнительной власти Японии: справочник / РАН. Ин-т дал. Востока. Центр исслед. Японии; пер. , сост. , авт. Вступ. Ст. : Анисимцев Н. В. ; отв. Ред. : сенаторов А. И. - М. : макс Пресс, 2004. - 290 с // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Сер. 4, Государство и право: Реферативный журнал. 2005. №3.

Тема 7. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА КИТАЙСКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ



План

1. Особенности конституционного развития Китая.
2. Основы конституционного статуса граждан в КНР.
3. Система высших органов государственной власти и управления.
4. Административно-территориальное устройство и национальные автономии в КНР.

7.1. Особенности конституционного развития Китая

Китай имеет древнюю историю, но конституционное развитие в нем началось только в конце XIX века. Впервые в Китае предприняли попытку ограничения власти императора в период реформ «Ста дней» в 1898 год, но переворот совершенный монархистами прервал процесс реформирования страны. Первым конституционным актом в истории Китая считаю, документ называемый «Девятнадцать пактов», принятый в 1908 году. Данный акт получил юридическую силу только в период Синхайской революции, которая и привела к падению династии Цин.

Следующим актом является «Временное соглашение» принятое в 1912 году, и которое привело к появлению первой китайской парламентарной республики. Затем последовало создание ряда конституционных актов, которые были приняты правительствами: Гоминьдана в 1928 году в форме временных пактов и Китайской Советской Республикой в 1931 году. Но первой всекитайской Конституцией все же считается конституционный акт, принятый в 1946 году правительством Гоминьдана, который после победы в Гражданской войне Коммунистического правительства, стал главным документом Тайваня, и который таковым остается до сегодняшнего дня.

В 1949 году Коммунистическая партия Китая (КПК) проводит в континентальном Китае первую Народную Политическую Консультативную Конференцию (НПКСК), по сути, являвшейся конституционным съездом. На ней создается Общая программа развития коммунистического Китая, являвшейся временным конституционным актом. Он определил структуру правительства, название страны и утвердивший её символы. На этом же съезде 1 октября 1949 года провозглашается создание нового государства - Китайской народной Республики, и в которой начиналась собственная конституционная летопись.

В истории социалистического Китая было принято четыре Конституции 1954, 1975, 1978 и 1982 годов. Каждый из этих конституционных актов является этапом развития континентального Китая, отразивший такой противоречивый путь его развития.

Первая Конституция Китая 1954 года просуществовала десять лет. Весь этот период она дополнялась и совершенствовалась. В первый период существования она состояла из тридцати статей, представляющих собой декларацию о сущности строящегося государства. Затем к ней были приняты пять конституционных актов, посвященных закреплению системы органов государственной власти. В последние периоды своего существования она уже содержало в себе четыре главы объединяющих 106 статей.

Роль и место данной Конституции трудно переоценить, так как именно в ней была поставлена цель построение социализма, но с китайской спецификой. Была сформирована система госорганов управляемая представительными органами разных уровней, главой страны становится Председатель КНР.

В период «культурной революции» с 1966 по 1976 год закреплённые основы конституционализма первой Конституции были существенно изменены. Главными органами политической системы становятся революционные комитеты, возглавляемые назначенными лицами проповедующими культ личности Мао Цзэдуна, создавшему политическую идеологию маоизма.

Проповедуя систему «большого скачка», революционную целесообразность и опору на принуждение к социализму Мао Цзэдун полностью реорганизовал государство и партийную идеологию Коммунистической Партии Китая (КПК). Все преобразования были сконцентрированы в Конституции принятой в 1975 году.

В ней были легализованы «ревкомы», упразднены пост Председателя КНР, прокуратура, Государственный комитет обороны, а также уменьшено количество полномочий Всекитайского собрания народных представителей. В стране было введено жёстко-тоталитарное политическое правление. Структура конституции была изменена, и в ней осталось только 30 статей в четырех разделах.

Начало возврата к демократическим традициям было положено с принятием Конституции 1978 года, после смерти Мао Цзэдуна. В ней сохранялись основы «культурной революции» в трактовке «четырех модернизаций», но были упразднены ревкомы, которые были заменены постоянными комитетами местных собраний народных представителей и был произведен переход к авторитарному политическому режиму.

Изменения, внесенные в китайское общество, все же были недостаточными и по этому, в 1982 году ЦК КПК во главе с Председателем комитета ВСНП Цзяньинем приняли новую Конституцию КНР. В идеологическую основу нового конституционного акта была положена идея «модернизированного социализма», которую предложил лидер на тот момент КПК, Дэн Сяопин. Стоит обратить внимание, что данную Конституцию называют не новой, а исправленной, указывая на её преемственность в системе конституционного строительства Китая.

Конституция 1982 года постоянно модернизировалась, так в неё были внесены существенные поправки в 1993, 1999, 2004 годах. По своей идеологической основе она представляет типичный социалистический акт. Структура содержит введение, четыре раздела, в которых содержатся 138 статей.

Введение Конституции представляет собой довольно большой раздел, в котором дается описание этапов революционного пути китайского народа, в положительном ключе описывается вклад Мао Цзэдуна и Дэн Сяопина в построении современного китайского государства. Имеется призыв к китайскому народу, готовится к длительной борьбе с внешним и внутренним врагом, ставится задача построения социалистического правового государства с социалистической рыночной экономикой. Указывается на то, что Китай будет еще долго находиться в начальной стадии социализма, но проводя политику ре-

форм и открытости, планируется создать развитое социалистическое общество примерно через сто лет.

В Ведении фиксируются как общепринятые конституционные принципы: взаимное уважение суверенитета, территориальной целостности, взаимного ненападения, невмешательства во внутренние дела и т.д. Так же закрепляются принципы характерные для социалистического государства: борьба с колониализмом и империализмом, поддержка угнетенных народов и развивающихся стран.

Уделено внимание воссоединению с Тайванем. Остров трактуется как часть суверенного китайского государства и его присоединение интерпретируется как священный долг всего китайского народа.

Глава первая «Общие положения» статьи 1 по 32 закрепляет Китай как социалистическое государство с диктатурой народа, устанавливается, что вся власть принадлежит народу, который её осуществляет через представительные органы власти. При этом норм о разделении властей не имеется, но провозглашается всевластие представительных органов власти разных уровней, которым остальные ветви власти подчинены.

Центральное место в политической системе страны уделяется Коммунистической партии Китая (КПК), которая провозглашается как руководящая и направляющая сила, состоящая из передовых рабочих, крестьян, интеллигенции, а с начала XXI века и предпринимателей, которым разрешили в неё вступать и занимать руководящие посты.

Все руководители государственных структур должны быть членами КПК. Только КПК имеет право создавать свои партийные ячейки в армии, правоохранительных органах и предприятиях.

Стоит обратить внимание на закреплении открытости Китая в сфере внешней политики. Статья 18 предусматривает допуск иностранного капитала в экономику страны. Это стимулировало создание большого количества, как иностранных предприятий, так и совместных предприятий, что способствовало росту промышленности в стране. Так же были предусмотрены гарантии иностранцам в экономическом и финансовом секторах страны. Все эти положения, дешевая рабочая сила и внедрение новых иностранных технологий позволило стать Китаю в короткий срок передовой страной в мировой системе разделения труда.

Так же в первой главе закрепляется структура экономической системы Китая, основу которой составляет плюрализм форм собственности, в которую входят: общественная, индивидуальная, частная. В ней совмещаются два начала: рынок и государственное регулирование основ экономического развития. В ней закреплены принципы политики государства в области науки, образования, культуры, здравоохранения, семьи и т.д. Статьей 30 закрепляется форма государственно-территориального устройства страны.

В главе второй «Основные права и свободы гражданина» в статьях 33 по 56 закрепляются основные права и свободы человека в Китае, перечень которых соответствует общемировым стандартам. Фиксируется правовой статус граждан КНР. Обращает внимание перечень гарантий, которые предоставляет государство своим гражданам, от негативных действий, таких как: запрещение оскорблений, клеветы, травли и ложных обвинений.

В главе третьей «Государственная структура» содержащейся в статьях 54 по 135 устанавливается статус государственных органов Китая: ВСНП, Председателя КНР, Государственного совета, Центральной военной комиссии, МСНП, органов самоуправления, комитетов контроля, народных судов и прокуратуры, а также порядок их формирования.

В главе четвертой «Государственный флаг и государственный герб, столица» в статьях 136 по 138 закрепляются государственные символы страны и столица Китая.

Стоит отметить, что Конституция Китая относится к числу «жестких» так как изменения в неё вносятся не обычным законодательным путем, а в соответствии со статьей 64 квалифицированным большинством в 2/3 депутатов ВСНП. Примером могут служить поправки, внесенные квалифицированным большинством парламента в Конституцию в 1988 году. В статью 10, внесли разрешение на аренду земли, а также в статью 11, в которой легализировался частный сектор в экономике страны.

7.2. Основы конституционного статуса граждан в КНР

В Конституции 1982 года Китая глава вторая не является основополагающей, как это имеет место в конституционных актах западных стран. Это видно даже по количеству статей в ней закрепленных, так в Италии их 139, в Китае их всего 54. В Китае главенствует социалистическое понимание прав и свобод человека и национальных традициях, которые акцентируются на коллективных началах, а не на индивидуализме. Китайский подход к правам человека отличается от западного тем, что их не признают «абсолютным понятием» и не ставят выше над законами государства и считаю, что права не должны быть отделены от обязанностей. Основные особенности статуса человека в КНР состоят в том, что:

1) правовое положение человека зависит от статуса, который он занимает в КНР, это апатрид, гражданин, иностранный гражданин;

2) за основу взят позитивистский подход к предоставлению прав и свобод и отрицание естественно-правового подхода;

3) нет закрепления основных прав человека, таких как право на жизнь, свободу передвижения, свободу мысли и т.д.;

4) все права формируются на основе социально-классового подхода, в котором права трудящихся отличаются от прав граждан, это отражается в объеме их предоставления, так право на образование имеют все граждане, а право на отдых только трудящиеся;

5) конституционные обязанности в основном носят моральный характер и сформулированы в виде принципов, к таким обязанностям относится обязанность защищать родину;

6) отсутствие предоставления гарантий на политические и гражданские права;

7) довольно подробно сформулированы права этнических китайцев, проживающих в других странах, и членов их семей (хуацяо).

Правое закрепление гражданства Китая определяется Конституцией Китая и Законом о гражданстве 1980 года. Стоит обратить внимание на то, что в этих актах нет упоминания на то, кто имеет право на гражданство до принятия закона о гражданстве, в чем можно усмотреть желание законодателей не создавать препятствий для принятия гражданства китайцами, проживающими на острове Тайвань.

В законодательстве превалирует «право крови» при приобретении гражданства, а также закрепляется равенство родителей при определении гражданства детей. Если «право крови» применить нет возможности, то используется «право почвы». Стоит обратить внимание на отрицание китайскими законодателями института двойного гражданства. Получение второго гражданства влечет за собой потерю гражданства Китая. Предусматривается право на восстановление гражданства в КНР.

В законе предусматривается получение гражданства иностранными гражданами или апатридами при соблюдении требований и наличии оснований, закрепленных в нормативном акте. К ним относятся: близкое родство с китайскими гражданами, длительное время проживания в стране, обязательства соблюдать законы КНР.

Вопросами гражданства в стране занимается Министерство общественной безопасности.

Стоит отметить, что в законе о гражданстве нечего не говорится о гражданстве несовершеннолетних детей, нет привязки к гражданству их родителей. Указывается, что данный вопрос решается при достижении 18 летнего возраста, определенным законодателем путем.

В Конституции Китая имеет место закрепление довольно широкого перечня прав и свобод и обязанностей человека, которые можно классифицировать на социально-экономические, политические, личные. В данном перечне главенствуют социально-экономические права.

В число социально-экономических прав включены: право на труд ст. 42, на отдых ст. 43, помощь от государства в старости, потери кормильца или болезни ст. 45, право на наследство и собственность ст. 13, право на получение образования ст. 46.

К политическим относятся права: выбирать и быть избранным ст. 34; право обращаться с жалобами в любой государственный орган; давать предложения в адрес любой государственной структуры ст. 41. Предусмотрена возможность лишения политических прав человека на основаниях, предусмотренных законом ст. 34.

Самой большой группой прав являются личные, к которым относятся: право на свободу вероисповедания и совести, неприкосновенность личности ст. 37, защита чести достоинства ст. 38, право на переписку и её тайну ст. 40. Предусматривается защита брака, дет-

ства, материнства. В стране запрещается жестокое обращение со старшим поколением, а также женщинами и детьми ст.49.

Предусматривается право на защиту своей чести достоинства в суде ст. 125, но при этом не предусматривается презумпции невиновности. В суде адвокаты могут участвовать в защите только на стадии судебного разбирательства. Стоит отметить, что, как правило, в суде участие защитника является редкостью, так как имеет место их нехватка, а также в связи с низким уровнем правой культуры населения.

Одной из существенных особенностей второй главы конституции Китая является существенный блок конституционных обязанностей человека. Обязанности, как правило, носят идеологический характер и имеют как правовую форму, так и моральную. Главными обязанностями человека в Китае являются соблюдение Конституции и законов страны, хранение государственной тайны, беречь общественную собственность, охранять безопасность, защищать отечество, служба в вооруженных силах и в ополчении, уплата налогов, защита единства государства и сплоченности всей страны. Почетными обязанностями являются: обязанность учиться, трудиться, относиться к труду по-хозяйски. Родители обязаны содержать и воспитывать несовершеннолетних детей, а они, достигнув 18 летнего возраста, должны помогать своим родителям.

Довольно специфической обязанностью граждан Китая является осуществление планирования семьи, закрепленное в ст. 49. В период с 1979 года по 2015 год разрешалось в городских семьях иметь по одному ребенку, а в деревнях по два. В 2015 году всем разрешили планировать по два ребенка, а в 2021 году КПК разрешил до трех.

7.3. Система высших органов государственной власти и управления

Система органов государственной власти Китая представляет собой советскую модель, созданную в СССР и в странах социалистического лагеря. Декларируется власть народа и его участие в управлении государством через представительные органы государственной власти. Имеет место иерархическая система разделения властей, где главное место занимает китайский народ, авангардом которого выступает Китайская Коммунистическая партия, вторым элементов в

иерархии являлся Всекитайское собрание народных представителей (ВСНП), центральным органом которого являлся Постоянный комитет ВСНП. Затем ниже в иерархии исполнительная власть, судебная и местное управление и самоуправление. Главой государства выступает Председатель КНР и Постоянный комитет ВСНП, что является коллегиальным органом управления.

Всекитайское собрание народных представителей в соответствии со ст. 57 Конституции является высшим однопалатным органом государственной власти. Компетенция парламента Китая закрепляется Законом об организации ВСНП. В парламенте предполагается наличие не больше 3 тысяч депутатов выбираемых на пять лет, под контролем Постоянного комитета ВСНП. Специального закона о статусе депутатов парламента нет.

Стоит отметить, что все депутаты парламента работают на непостоянной основе, и прибывают только на сессии. Трудовую деятельность депутаты осуществляют в тех трудовых коллективах, от которых они были выбраны, что позволяет по замыслу КПК не отрываться от народа и участвовать в реализации решений ВСНП. Кроме депутатского корпуса ВСНП имеют место депутатский корпус Совета Народных представителей (СНП) уездов, городов, волостей, поселков.

Депутатский корпус имеет ряд привилегий и иммунитетов, так депутаты не могут привлечь к уголовной ответственности без согласия Президиума сессии ВСНП, или Постоянного комитета ВСНП между сессиями.

ВСНП имеют полномочия аналогичные парламентам стран мира, так они осуществляют конституционный контроль, принимают изменения в Конституции, и в кодексы: уголовный, гражданский, по административным правонарушениям, процессуальный. Парламент утверждает программы социального и экономического развития, контролирует их выполнение, формирует бюджет страны. Парламент комплекзует высшие органы государственной власти, назначая председателя народного суда, генерального прокурора, председателя Центрального военного Совета и освобождает их от должностей. Именно ВСНП может от лица КНР объявлять войну и заключать мир.

Китайский парламент осуществлять свою деятельность в сессионном порядке, которая проходит один раз в году, как правило вес-

ной, и которая длится в течении двух или трех недель. Созыв сессий осуществляется Постоянным комитетом ВСНП, который определяет повестку заседаний, определяет деятельность президиума сессии, повестку дня пленарного заседания, работу депутатских групп. ВСНП осуществляет законотворческую деятельность, но в основном этим занимается его Постоянный комитет.

Работу сессий воплощает выбранный президиум, в составе которого входят около 160 человек, руководящим органом которого является бюро президиума в составе двадцати человека. Работу сессии обеспечивает её секретариат.

Депутаты ВСНП осуществляют свою работу в постоянных комитетах и создаваемых временно комиссиях. Состав комитетов постоянный и состоит из девяти структурных подразделений, куда входят комитеты: по законодательству, по международным делам, по финансам, по делам национальностей, по внутренним делам, по образованию и науке, культуре, по делам хуацяо, по сельскому хозяйству, по окружающей среде.

Одной из форм работы депутатов китайского парламента являются депутатские группы или как их еще называют делегации, которые формировались на первом этапе существования парламента по территориальному принципу, а на сегодняшний день и по профессиональному. Главной их задачей является вынесение определенных экспертных заключений по принимаемым законопроектам и осуществление законодательной инициативы. Стоит отметить, что данным правом обладают все структурные подразделения ВСНП, Центральный военный совет, Верховный суд, Верховная прокуратура, а также депутатские группы в составе тридцати депутатов. Стоит отметить, что законопроекты в ВСНП принимаются простым большинством голосов.

Конституция 1982 года предусматривает выборы одного из составляющего коллегиального главы китайского государства – **Председателя КНР**. Председатель КНР выступает по Конституции как высшее должностное лицо, как государственный орган и как символ нации.

Стоит отметить, что сегодняшний Председатель КНР является «сверх президентом, с китайской спецификой», так как он является главой трех центров власти: партийной - он Генеральный секретарь

ЦК КПК; правительственной – он Председатель КНР; военной - он главнокомандующий Вооруженными силами страны.

Все его полномочия состоят из:

- самостоятельных действий при осуществлении представительских и дипломатических функций;

- в тандеме с ПК ВСНП и ВСНП которые включают: назначения на должность высших должностных лиц государства, ратификации и денонсации международных договоров, награждения почетными званиями и наградами, назначения и отзыв дипломатов. Председатель КНР участвует в процедуре помилования, мобилизации, объявления войны и подписания мирного договора и т.д.

Своими указами Председатель КНР оформляет решения парламента и его Постоянного комитета, при этом возникновение конфликтных ситуаций между этими органами не предусматривается.

Председатель КНР имеет заместителя, который помогает и замещает его в работе. Оба избираются ВСНР. Председателем КНР может быть выбран гражданин Китая 45 летнего возраста, обладающий всеми правами в стране. Срок его полномочий совпадает со сроком деятельности ВСНР и составляет пять лет. На эту должность одно лицо может быть выбрано только два раза.

Правительством КНР является **Государственный совет**, который в соответствии со статьей 85 является высшим исполнительным и административным органом страны. Полномочия Государственного совета закрепляются III главой Конституции Китая и Законом об организации Государственного совета 1982 года. Исполнительная власть в Китае выступает как исполнительно-распорядительный орган, реализующий решения парламента и как госорган обладает общей компетенцией по управлению госадминистрацией.

Государственный совет создается вновь избранным парламентом. Кандидатуру премьер-министра предлагает Председатель КНР, а утверждает ВСНП. Премьер-министр формирует структуру госсовета и утверждает её в парламенте. В структуру Государственного совета входят не все министры, а только сорок человек. Обязательно предусмотрены в составе госсовета министры-женщины и представители национальных меньшинств.

Все члены правительства несут персональную ответственность за свою деятельность, которая сочетается с принципом коллегиально-

го руководства при решении важнейших вопросов страны. Срок полномочий правительства составляет пять лет и занимать свои посты они могут не более двух сроков подряд. Стоит отметить, что Госсовет подотчетен парламенту и все его министры являются членами Коммунистической партии Китая.

Компетенция Государственного совета довольно обширна, так как именно он реализует все решения, как партийного аппарата, так и депутатского корпуса. Осуществляется руководство государственными административными органами на всех уровнях: центральном, региональном и местном. В сфере его компетенций деятельность министерств и госкомитетов.

Именно Госсовет формирует бюджет страны и руководит его реализацией. Этот орган формирует территориальные органы, создает провинции, районы, города. Занимается вопросами введения и реализации чрезвычайного положения в отдельных территориях и в городах.

Свою деятельность Госсовет оформляет постановлениями, распоряжениями и постановлениями. Имеют место совместные решения КЦ коммунистической партии Китая и Государственного совета по различным вопросам жизни страны.

Государственный совет осуществляет свою деятельность или полным составом, что случается редко, а чаще всего в составе Постоянного бюро, куда входят премьер-министр, его заместители, вызванные члены Госсовета и ответственный секретарь.

В систему органов Государственного совета входят 28 министерств, комитетов и управлений. В число Госсовета входят министерства: внешней торговли, госбезопасности, водного хозяйства, железных дорог, кадров, иностранных дел, лесного хозяйства, обороны, общественной безопасности, финансов, электронной промышленности, по планированию рождаемости и т.д.

В системе органов Госсовета имеют место и государственные управления, такие как: таможенное, земельное, статистическое и т.д. Два из них имеют ранг министерств, это Государственное налоговое управление и Главное управление гражданской авиации.

В структуру Госсовета с 1982 года стало входить Ревизионное управление Китая. Этот орган ведет контроль за состоянием финансов в министерствах и ведомствах, также в местных правительствах. Оно

осуществляет контроль и за использованием валютных средств в стране.

Важной особенностью современного Госсовета является наличие в его структуре министерства государственного контроля, которое осуществляет мероприятия по улучшению административного управления и противодействию коррупции среди сотрудников на уровне ниже министерских. Данный орган рассматривается в Китае как механизм, позволяющий разграничить функции партийных и государственных органов.

В рамках Госсовета функционируют канцелярии, ведающие отдельными направлениями народного хозяйства, комитеты и штабы. Ему подведомственны Академия наук, информационные агентства, метеорологическая служба, патентное управление, а также государственные компании в сфере космоса, авиации, нефтегазовой сферы и т.д.

Одним из особенных центральных органов управления Китая является наличие в нем **Центрального военного совета (ЦВС)**. В соответствии со статьей 93 Конституции данный орган осуществляет руководство вооруженными силами Китайской Народной Республики, а так же народным ополчением и народной милицией. Кроме Конституции его полномочия регулируются Законом о национальной обороне 2020 года,

Согласно статьи 29 Конституции, Вооруженные силы Китая принадлежат его народу и служат ему: укрепляя оборону, защищая Родину, охраняя мирный труд граждан, участвуя в строительстве государства.

Состав ЦВС стандартный: председатель, два заместителя и восемь членов. Председатель назначается на должность ВСНП, других членов органа уже по его предложению назначает тот же парламент. Срок полномочий Председателя ЦВС составляет пять лет, он одновременно является Генеральным секретарем Коммунистической партии, который к тому же оказывается и Председателем КНР. Стоит отметить, что руководящий состав ЦВС, автоматически является Военным советом ЦК КПК, что должно способствовать усилению партийного руководства КПК над всеми вооруженными силами страны.

В структуру ЦВС входят Объединенный штаб, пять департаментов по разным направлениям работы: политработа, развитие воору-

жений, мобилизации, подготовка войск и снабжение, а также три комиссии и шесть управлений. Стоит отметить, что данная модель объединенного штаба была построена по образцу американского Объединенного комитета начальников штабов.

Судебная система Китая имеет довольно оригинальную структуру, она состоит из народных судов трех степеней и двух судебных инстанций. Нормативно базой судебной системы является Конституция КНР 1982 года, а так же Закон об организации народных судов 1979 года. В соответствии со статьей 124 Конституции судебная система состоит из иерархии судебных инстанций, вершиной которых является Верховный народный суд, которому подчиняются местные суды трех степеней: высшего, среднего и низшего. На прямую Верховному суду подчиняются военные, водные и железнодорожные специальные судебные органы.

Главной функцией судебной системы Китая является карательная, так как она занимается перевоспитанием китайских граждан, совершивших преступления.

Верховный суд Китая формируется и подчиняется ВСНП, Председатель суда им выбирается в соответствии со статьей 68 Конституции, на срок пять лет. В его компетенцию входят: рассмотрение дел в качестве первой и апелляционных инстанций; санкционирование применение смертной казни; надзор за нижестоящими судами; разъяснение судебной практики. Он имеет право направлять дела на пересмотр в случае судебной ошибки.

Структура самого Верховного суда включает в себя Председателя, заместителей и Председателей Палат Верховного народного суда: по уголовным делам, по гражданским делам, по экономическим делам, по административным делам. Также в структуру входят канцелярии, департаменты: по кадрам, юстиции, управделами, по иностранным делам, по образованию и т.д.

Стоит отметить, что Верховный суд не обладает независимостью как самостоятельная ветвь власти, а подчинена полностью ВСНП, которая может в любой момент изменить его состав.

Судебные инстанции в Китае предусматриваются первой и второй инстанции с точки зрения процессуального права, а с точки зрения народных судов состоят из четырех уровней и двух инстанций.

Организационная структура народных судов имеет четыре уровня: первой, средней и высшей инстанций и Верховного народного суда.

Низовые суды состоят из: уездных, и городских судов; суды средней инстанции состоят из: окружных судов в провинциях и автономных районах.

Специальные судебные органы являются составной частью судебной системы Китая, но имеют ряд отличий:

1. Они создаются для рассмотрения правонарушений в определенных ведомствах, таких как вооруженные силы, железнодорожный и водный транспорт.

2. Дела носят специальный характер.

3. В назначении на должность специального судьи принимает участие совместно с Верховным народным судом министр той отрасли, где он будет осуществлять судопроизводство: в суд сельского хозяйства - министр сельского хозяйства; суд лесного хозяйства – министр лесного хозяйства; суд нефтяной отрасли - министр нефтяной промышленности и т.д.

Как правило, специализированные суды рассматривают дела с административной и арбитражной юрисдикцией. Примером могут являться военные суды. Их структура отражает специализацию всей войсковой системы, а так же оперативных задач армии.

Их юрисдикция распространяется на преступные деяния совершенные против обороны государства и её вооруженных сил, повышения боеспособности войск, законности в войсках, защиты законных интересов военнослужащих.

Военные суды состоят из трех инстанций, в которые входят: Военный суд НОАК, Военные суды округов, родов войск, Военные суды войсковых соединений. Все они состоят из Председателей, судей и секретарей. Все военные суды образуют судебные комиссии, основной задачей которых является обсуждение важных и запутанных дел, а так же разрешение проблем, возникающих в процессе судопроизводства.

Суды общей юрисдикции рассматривают дела, как правило, коллегиально с участием народных заседателей, которые избираются на предприятиях и по месту жительства. Предусмотрено единоличное рассмотрение дел с незначительным уроном, как в уголовном порядке, так и в гражданском.

Надзор за соблюдением социалистической законности осуществляет **Прокуратура КНР**, деятельность которой регламентируется статей 130 Конституции Китая. Система прокурорских органов составляет иерархию подразделений, состоящих из: Верховной народной прокуратуры, местных прокуратур, и прокуроров специальных прокуратур.

Свою деятельность они осуществляют под контролем: Верховная народная прокуратура – ВСНП; местные прокуратуры - местных Советов народных представителей, а также вышестоящей прокуратуры.

Прокурорская деятельность кроме Конституции еще регламентируется: Законом об организации народной прокуратуры 1979 года с изменениями и дополнениями; Законом о прокурорах 1983 года с изменениями и дополнениями.

В этих нормативно-правовых актах фиксируются функции прокуратуры в Китае. К ним относятся: надзор за привлечением к ответственности за измену Родине и тяжким преступлениями; следственные действия по ряду уголовных дел; проверка законности следственных действий органов безопасности; осуществление обвинений и надзор за действиями судей; контроль за соответствием приговора тяжести преступления и за местами лишения свободы.

В современном Китае в сфере правового регулирования прокурорской деятельности обсуждается несоответствие двух её функций, обвинения и контроля за судебными органами, совмещение которых дает возможность прокуратуре влиять на суды при вынесении приговоров.

7.4. Административно-территориальное устройство и национальные автономии в КНР

Конституция Китая закрепила, что по форме государственно-территориального устройства он представляет собой централизованное унитарное государство с имеющимися автономными национально-территориальными образованиями. Данный вопрос в КНР всегда был актуальным, так как её территория составляет 9596 961 квадратных километров, на которой проживает 56 основных национальностей и множество этнических группы, которые говорят на 298 языках.

На протяжении истории Китая его неоднократно пытались завоевать и расчленить. При этом на сегодняшний день имеют место сепаратистские движения в Тибете, Синьцзяне, Внутренней Монголии, Тайване. На повестке дня имеют место семь основных территориальных споров Китая с рядом государств: Монголией, Россией, Индией, Мьянма, Таджикистаном, Тайванем и со всеми государствами региона южно-китайского моря за его акваторию. В КНР вопрос целостности территории находится под постоянным контролем.

Стоит отметить, что после принятия Конституции 1982 года, территориальное устройство не претерпело изменений. Оно предусматривает три основных элемента в его делении, это 23 провинции делящихся на уезды и волости, 5 автономных районов, 4 города центрального подчинения.

Статьей 31 Конституции предусматривается создание в Китае особых административных районов, по факту создания которых издается специальный нормативно-правовой акт. Можно привести пример включение в состав Китая в 1997 году Гонконга получившего название Сянган, в 1999 году Макао получившего название Аомынь. Изменение государственно-территориального состава страны утверждается ВСНП или Госсоветом.

Система местных органов власти закрепляется в Конституции Главой III разделом пятым и Законом об организации местных собраний народных представителей и местных народных правительств 1982 года. Возглавляется она в соответствии со статьей 96 Собранием народных представителей (СНП) и статьей 105 местным народным правительством.

Собрание народных представителей это высший государственный орган на местах, являющийся составной частью всей системы представительной власти страны. Депутаты этого органа выбираются непосредственно населением в уездах, городах, городских районах, волостях, поселках на пять лет.

В их компетенцию входят: исполнение Конституции, реализация политических установок КПК, решений вышестоящих органов страны, формирование и выполнение местных бюджетов, формирование нижестоящих административных органов, охрана правопорядка, обеспечение прав и свобод граждан на местах и т.д.

СНП как все представительные органы в Китае работают сессионно и собираются на них не реже одного раза в год, хотя предусматриваются созывы сессий внеочередных. Управляются СЕП выбранным Председателем, и его заместителями, остальные члены местного парламента входят в созданные ими постоянные комитеты. Именно в комитетах осуществляется управление в политических, экономических и других направлениях деятельности. Они решают важные кадровые вопросы на местах такие как, назначение и принятие отставки заместителей губернаторов провинций, уездов мэров городов и т.д.

Для реализации своих решений местные СНП создают местные народные правительства, которые осуществляют исполнительную власть на местах. Данные органы находятся под двойным подчинением, так они подконтрольны местным СЕП, а с другой стороны входят в общую систему исполнительной власти страны, подчиняясь Государственному совету. Сроки их работы определяются пятью годами. Возглавляют работу в местных исполнительных органах губернаторы провинций, мэры городов, председатель автономных районов и т.д., их заместители, секретари, начальники департаментов и других органов местного управления. Объем их полномочий зависит от занимаемого места органов иерархии системы власти.

Местные правительства имеют собственную систему органов состоящих из канцелярий, департаментов, управлений, численность которых в провинциях может достигать до 60 человек, в уездах до 30 человек и т.д. В уездах формируются районные управы, в городах, не имеющих районного деления, создаются квартальные канцелярии, в кварталах функционируют комитеты местного самоуправления. Самым низовым звеном местного управления выступают волосные администрации, состоящие из волосного старшины, его заместителей и секретаря.

Самостоятельную систему управления имеют районные национальные автономии, регулируемые Главой III шестым разделом Конституции страны, Законом о районных национальных автономиях 1984 г., а также Положениями, принимаемыми в каждой автономии, которые утверждаются вышестоящими госорганом. Предусматривается три вида образований: автономный район, автономный округ, автономный уезд. В составе Китая на сегодняшний день входят 5 автономных районов: Внутренняя Монголия, Синьцзян-уйгурский, Нинся-

Хуэйский, Тибетский, Гуанси-Чжуанский, а также 30 автономных округов и более 120 автономных уездов.

Структура местных органов власти в них аналогична другим районам страны с ханьским населением, а их полномочия идентичные. При этом в данных районах сохраняется право населения охранять и преумножать национальные культурные традиции, использовать в повседневной жизни национальные языки. В данных районах, для обеспечения военной и общественной безопасности, предусматривается создание войск общественной безопасности.

Основные понятия

Социализм, ханьское население, Гоминдан, Тайвань, Гонконг, принципы права, культ личности, конфуцианство, государственная экономика.

Вопросы к практическим занятиям

1. Дайте общую характеристику Конституции 1982 года КНР.
2. Раскройте основы конституционного статуса граждан в Китае.
3. Конституционно-правовой статус гражданства КНР.
4. Структура и компетенция Всекитайского собрания народных представителей (ВСНП) КНР.
5. Конституционный статус Председателя КНР.
6. Структура и компетенция Государственного совета КНР.
7. Структура и компетенция Центрального военного совета КНР.
8. Особенность Судебной системы КНР.
9. Структура и компетенция местного и самоуправления в Китае.
10. Компетенция системы местных государственных органов.

Темы докладов и сообщений

1. Развитие конституционализма в Китае.
2. История становление правовой системы КНР.
3. Партийная система в Китае.
4. Избирательное право Китайской Народной Республики.
5. Место и роль Коммунистической партии Китая в системе государственной власти.

Список рекомендуемой литературы

1. Егоров К. А. Представительная система Китая: история и современность. М.: Спарк, 1998.
2. Трощинский П.В. Правовая система Китая. М.: Институт Дальнего Востока РАН, 2016. - 472 с.
3. Достяри Назиля Кямиль Кызызы Основные этапы развития правовой системы Китайской Народной Республики // Проблемы науки. 2022. №4.
4. Лу Сэньтун Роль Конституции КНР в формировании и сохранении конституционной идентичности государства // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2021. №2.
5. Третьяков К. Н. Некоторые особенности изменения конституции КНР // Вестник МГИМО. 2010. №2.
6. Гасанова К.К. Особенности конституционализма Китайской Народной Республики // Вестник Московского университета МВД России. 2014. №5.
7. Юрковский А.В. Особенности судебной системы Китайской Народной Республики // Сибирский юридический вестник. 2004. №4.
8. Чжан Цзисюань Инновации Китая в формировании эффективной системы государственного управления // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2022. №10.
9. Мочалов А.Н. Отражение этнического многообразия в конституционном регулировании территориального устройства Индии и Китая // Российское право: образование, практика, наука. 2016. №4 (94).

(Японии, Бирмы). Индийский законодатель стремясь охватить как можно больше общественных отношений конституционным регулированием создал довольно объёмную, писанную и сложную конституцию в мире. Сложность Конституции Индии обусловлена еще тем, что в стране не было сформировано традиций большинства институтов, в ней закрепленных, а поэтому необходимо было детально их расписать, чтобы определить основное направление государственно-правового строительства.

В рамках конституционного развития этот нормативно-правовой акт постоянно совершенствовался, адаптировался к индийским реалиям и изменяющимся условиям глобализирующегося мира.

Конституция Индийской республики 1950 года состоит из преамбулы, 25 частей, содержащих 491 статьи и 13 приложений. Она содержит как общепринятые в современном мире положения, такие как: стремление к миру и сотрудничеству со всеми странами мира, закрепление государственного и народного суверенитета, установление парламентской республики, фиксация федеративного государственно-территориального устройства, закрепления смешенных форм экономики так и довольно специфические нормы: закрепление довольно широкого спектра прав и свобод человека и гражданина, исходящего из особенностей кастового общества страны, привязка языковых и национальных особенностей к статусам субъектов индийской федерации и замене английского языка как государственного на хинди т.д.

В преамбуле Конституции Индии осуждается колониализм, эксплуатация человека человеком, угнетение народов. Берется направление развития в сторону индустриализации промышленности страны. Выстроена система гарантий от нарушения прав и свобод населения, главное место в которой занимает возможность обращения в судебную систему страны с целью своей защиты.

В стране идет постоянная работа над совершенствованием федеративных отношений, так Законом о реорганизации штатов 1956 года была предусмотрена широкая возможность автономии для субъектов, а также языковой принцип был положен в основу формирования этих субъектов. Стоит отметить высокую степень централизации федерации в Индии. Данное явление обусловлено имеющим место сепаратизмом и ирредентизма. Негативный опыт у Индии имеет место в связи с отделением от её территории Пакистана и экстремист-

ской деятельности сепаратистов в штатах Джамму, Кашмире и Пенджабе.

Особенностью Индийской Конституции является жёстко-гибкий способ внесения в неё поправок. Предусматривается три процедуры внесения поправок. Первая предусматривает подачи поправки любым депутатом для рассмотрения в любой палате парламента, затем после получения 2\3 одобрения, он поступает на подпись президенту и после обнародования становятся частью основного закона страны. Вторая, принимается обычным законодательным путем. Третья, наиболее жесткая, предусматривает кроме принятия в парламенте и подписи президента еще и ратификацию половиной парламента штатов.

Стоит отметить, что за время существования Конституции было внесено более 500 изменений, из которых 83 поправки в основной текст нормативного акта, 36 поправок в приложения, 355 статей было частично изменено.

Необходимо обратить внимание еще на одну особенность Конституции Индии она не предусматривает на федеральном уровне непосредственных элементов демократии, такими как референдум и народная инициатива. Предполагается, что это связано с тем, что при большой численности населения и неразвитой системе коммуникаций в Индии отсутствуют демократические традиции и навыки.

Стоит отметить, что в реальной жизни из-за того, что в Индии основным источником права является прецеденты реальное воплощение положений Конституции зависит от её толкования судами судебной системы страны. Стоит отметить, что конституционный контроль, как во всех странах англо-американской правовой семьи осуществляется Верховным судом Индии. Верховные суды штатов так же имеют право осуществлять конституционный контроль, но только в сфере обеспечения и защиты права человека и гражданина.

8.2. Правовой статус индийского гражданина

Гражданство в Индии единое и основано на теории договора и регулируется II разделом Конституции. Кроме основного закона оно закрепляется еще и Законом о гражданстве принятым в 1955 году. В стране для получения гражданства по рождению признается как «право крови», так и «право почвы», но с некоторыми условиями. Так с

1950 года по 1987 год гражданами страны становились все родившиеся на её территории, несмотря на национальность родителей. После 1987 года до 2004 года гражданство предоставлялось детям, если один из родителей был гражданином. После 2004 года ребенок мог получить гражданство, если оба родителя являются гражданами страны.

Особо в статье 7 Конституции оговаривается статус лиц переселившихся в Пакистан и указывается на потерю их прав на гражданство Индии. При этом указывается на их возможность возврата в страну, но гражданство они уже могут получить только на общих основаниях.

Натурализоваться в Индии может иностранец, если он прожил на территории Индии двенадцать лет и отказался от предыдущего гражданства. Двойное гражданство разрешается только в определенных случаях в отношении несовершеннолетних детей имеющих возраст до восемнадцати лет. После совершеннолетия они должны определиться с выбором гражданства. Стоит отметить, что ужесточение законодательства о гражданстве в Индии является порождением значительного миграционного потока из близлежащих стран, таких как Шри-Ланка, Бангладеш, Афганистана.

Необходимо обратить внимание на то, что если гражданин отказался от гражданства в Индии он становится иностранным гражданином, но при этом он сохраняет право пожизненно жительства на территории государства. При этом он лишается ряда прав и привилегий, таких как: право голосовать на выборах, работать в государственных органах и не имеют право въезда на охраняемые и запретные зоны о чем говорится в Приказе от 1958 года об иностранцах. Данные запреты не как не смущают население, так как имеется точка зрения, что данное положение используется людьми для обхода запрета на двойное гражданство, так как сохраняется неполная форма гражданства Индии и получают права на беспрепятственный выезд за границу.

Стоит отметить, что в Законе о гражданстве сохраняется положение о том, что Индия до сегодняшнего дня входит в Соединенное королевство, а значит, граждане Индии, хотя не имеют прав на Британское гражданство в связи с принятием Британского закона о гражданстве 1981 года, имеют право участвовать в Великобритании в выборах, так же занимать государственные должности.

От гражданства Индии может отказаться любое лицо, достигшее восемнадцатилетнего возраста, теряют гражданство также и их несовершеннолетние дети.

Права и свободы человека в Индии имеют довольно сложную структуру, этот институт конституционного права имеет как общепринятые западные нормы, так и характерные только для Индии положения. Связано это с тем, что в Индии являющейся восточной страной, было осуществлено внедрение западных стандартов в сфере прав человека, которые затем были модернизированы под национальные традиции и этнокультурные положения, что характерно для большинства постколониальных стран планеты.

На содержание данного раздела Конституции существенное влияние оказали американский «Билль о правах», английский «Хабеас корпус акт», а также Конституция Ирландской Республики 1937 года и Конституция СССР 1937 года.

Данный институт закрепляется в ч. III «Основные права», части IV «Руководящие принципы государства», части XV «Выборы». Исходя из традиций англо-американской правовой семьи, в Конституции используется негативный способ обеспечения прав и свобод, заключающийся в запрете их нарушения всеми ветвями государственной власти: законодательной и исполнительной.

Статьей 13 Конституции закрепляется запрет на ограничения прав и свобод человека, а статья 32 дает право индийским гражданам в случае их нарушения обращаться в Верховный суд для их восстановления.

Некоторые положения Конституции отменяют установки существовавшие в прошлом, так статьей 18 были отменены все титулы в стране и был поставлен запрет на принятия их от иностранных государств. Было установлено, что в Индии могут присуждаться только научные звания и воинские отличия.

«Основные права» человека в Конституции Индии включают в себя политические права, закрепленные статье 19, личные права, закрепленные в статьях от 20 по 22, социально-экономические права и социально-культурные зафиксированные в статьях с 23 по 24.

Особое место в предоставлении прав и свобод занимают статьи 25 по 28 гарантирующие религиозные свободы: свободу совести, религиозной деятельности, социально-политические права закрепляют-

ся разделом четвертым. Важными правами в Индии являются право на пользование собственным языком, письменность и культурой, что закрепляется статье 29, статья 30 позволяет национальным меньшинствам открывать собственные учебные заведения и управлять ими.

Важное значение для Индии является закрепление светского характера государственности, о чем говорится в преамбуле к Конституции и в 43 поправке к ней. Стоит отметить, что 43 поправка в Конституции характеризует Индию как «социалистическое и светское государство». Необходимо заметить, что 83% процента индийцев проповедуют индуизм, значительное количество христиан, мусульман, буддистов и других представителей религиозных групп.

Одним из важнейших принципов, закрепленных в Конституции, является принцип равенства, который в рамках клановой системы в социальной системе Индии представляется чужеродным. Религиозное и традиционное общество в Индии представляет собой жестко структурированную иерархию в социальной системе, нижайшим звеном которого является институт «неприкасаемых». «Неприкасаемые» представляют собой самую бесправную и унижаемую часть общества, до которых даже нельзя дотрагиваться, чтобы не «испачкаться». Кроме Конституции запрет на кастовое разделение общества был закреплен Законом о запрещении неприкасаемости 1955 г. с внесенными в него поправками в 1969 году. При этом несмотря на довольно серьезное нормативное закрепление запрета на дискриминацию по кастовому признаку ситуация в индийском обществе поменялась недостаточно кардинально, отсталость в культурном и экономическом положении отдельных групп населения сохраняется.

Еще одной особенностью конституционного регулирования положения человека и гражданина в Индии является закрепление, наряду с правами и свободами, основных обязанностей статьей 51 Конституции. К обязанностям политическим относятся: соблюдать Конституцию, ценить идеалы, отстаивать государственный суверенитет, противостоять насилию. К обязанностям гражданского характера отнесены: действия по содействию, гармонии и развитию индийской культуры, охрана природы, развитие науки и гуманизма, охрана публичной собственности. По своей сути перечисленные обязанности представляет собой декларативные нормы, которые не только нет

возможности контролировать, но и нет возможности их обеспечить. Механизма их реализации просто нет.

Важной составляющей данного раздела Конституции является ограничение прав и свобод человека в результате введения чрезвычайного и военного положений, президентского правления в штатах, чрезвычайного финансового положения в стране. Учитывая напряженную ситуацию с сепаратизмом, межрелигиозными отношениями данный институт очень важен для индийского государства. Кроме Конституции все эти ограничения регулируются и рядом законодательных актов, таких как: Законом о национальной безопасности 1980 года, Законом об усилении борьбы с терроризмом и контрабандой 1987 года, Законом о борьбе со спекуляцией и об обеспечении основными товарами 1980 года и т.д.

Обеспечение конституционных гарантий реализации права и свобод в Индийской Конституции закрепляются в статье 32. Главным гарантом данного конституционного института выступает Верховный суд страны, который может издавать директивы, приказы, мандамусы, запрещения и т.д. Гражданам гарантируется право на труд, на образование, помощь в случае безработицы, старости и болезни. Предусматриваются гарантии от незаконного осуждения за преступления, гарантии жизни и личной свободы. В стране запрещена торговля людьми, принудительный и детский труд и т.д.

8.3. Государственные органы Индийской Федерации

Законодательная власть в Индии представлена двух палатным **Парламентом**, образцом, для создания которого, послужил Парламент Великобритании. Верхняя палата парламента называется Советом штатов (Раджья сабха), которая представляет интересы штатов Индии, нижняя палата – Народная палата (Лок сабха), представляет все население страны, что закреплено в ст. 79 Конституции.

Депутаты обеих палат парламента являются представителями высших каст: брахманов и кшатриев, которые имеют высшее образование и являются обеспеченными слоями общества. В ст. 81 устанавливается общее число Народной палаты составляющей 525 депутатов, к которым добавляется как 20 депутатов, выбранных от союзных территорий, так и 2 депутата от английской общины. Особенностью

формирования данной палаты является бронирование мест для представителей каст составляющих 78 депутатов и 38 депутатов от племен, которые представляют самые отсталые слои населения и избираются на пять лет. Главу палаты члены Народной палаты выбирают самостоятельно. Стоит отметить, Народная палата является наиболее влиятельной палатой парламента, при этом её может досрочно распустить Президент Республики.

Верхняя палаты страны выбираются парламентами штатов и состоит 250 депутатов, избираемых на шесть лет. Роль в законодательной власти у палаты не велика, но досрочному роспуску она не подлежит. Важной функцией палаты является право накладывать вето на законодательные проекты, которое действует в пределах шести месяцев.

Механизм функционирования палат идентичен английскому, депутаты в палатах представлены по партийной принадлежности и создают партийные группы, которые управляются лидерами и «кнутами», обеспечивающими дисциплину во фракциях.

Законотворческий процесс в Парламенте состоит из трех стадий обсуждения в каждой палате, после согласования которых поступает на подпись Президенту Республики. Каждая палата может вносить поправки к проекту, если поправки принимаются депутатами всех палат, то законопроект принимается, а если имеет место несогласии той или иной палаты, то по решению Президента происходит совместное голосование обеих палат, при этом нижняя палата имеет явные преимущества, так как по численности значительно больше верхней.

Стоит отметить, что процесс законотворчества при принятии финансовых нормативных актов в Индии имеет свою особенность. Так приняв бюджет страны, Народная палата направляет его в Совет штатов, который в течении четырнадцати дней обязан высказать свои замечания, при том, что они носят рекомендательный характер. Особое место Народного парламента в парламентской системе проявляется еще в полномочиях контролировать исполнительную власть, с помощью депутатских запросов, обсуждения проводимой политики правительством, способностью высказывать ему вотум недоверия.

Особо стоит остановиться на полномочиях Парламента по выдвижению обвинений Президенту Республики по нарушению Конституции и реализации процедуры импичмента. По Конституции Ин-

дии обвинения по нарушению Конституции Президентом может вынести любая из палат. Механизм начала импичмента предусматривает вынесение резолюции в палате выдвинувшей предложения об импичменте Президенту, за которую должно проголосовать $\frac{2}{3}$ депутатов палаты. После чего вторая палата проводит расследование по высказанному обвинению или дает указание создать специальную комиссию по его расследованию.

Если палата проводившая расследование по обвинению Президента принимает резолюцию, что обвинение имеет под собой основание, то глава государства отстраняется от своей должности со дня принятия резолюции.

Механизм довольно сложный, что предусматривает гарантии от злоупотребления парламентом своих полномочий, и это делает его почти не реализуемым. Не один Президент Индии процедуре импичмента не был подвергнут.

Выборы **Президента Республики** носят опосредованный характер, и осуществляются выборщиками из обеих палат федерального парламента и легислатур субъектов федерации составляющих избирательную коллегию по выборам Президента. Президент выбирается сроком на пять лет.

Стать Президентом в Индии может гражданин, достигший 35 лет и соответствующий таким-же требованиям, что предъявляются к депутатам нижней палаты Парламента. Он не может быть членом исполнительной власти страны или членом любого парламента как федерального, так и субъектов федерации. Статья 57 дает право Президенту избираться на эту должность много раз.

Статья 58 Конституции наделяет Президента полномочиями главы государства и формально главы исполнительной власти, при этом поправки к Конституции 42 и 44 указывают на его зависимость от советов правительства и персонально премьер-министра. При этом именно Президент формирует правительство, созывает сессии палат Парламента, разрешает противоречия между ними.

Законодательные полномочия Президента велики. Он может применять как отлагательное, так и выборочное вето при выдвижении требований об повторном рассмотрении законопроекта. Им законы подписываются. Президентские Указы в соответствии со ст. 123 имеют силу законов, но правда если на ближайшей сессии Парламен-

та в течении шести дней они не будут утверждены, то свою силу они теряют. При этом Указы и распоряжения Президента не обладающие силой закона контрасигнатуры не требуют.

Президент, как глава государства в соответствии со ст. 352 вправе объявлять чрезвычайное положение, по ст. 356 вводить прямое президентское правление в субъектах федерации, в соответствии со ст. 360 объявлять чрезвычайное финансовое положение.

Необходимо обратить внимание на то, что Президент в системе разделения властей находится в особом положении, так как имеет влияние во всех ветвях: правительство на федеральном уровне он формирует и им управляет; на уровне штатов назначает губернаторов; является частью Парламента; назначает судей, как Верховного суда Республики, так и Высших судов штатов; главу прокуратуры и генерального аудитора.

Свои полномочия Президент осуществляет в тандеме с вице-президентом, который является его заместителем и который замещает его при болезни, отсутствии, импичменте. Вице-президент выбирается с такой же процедурой, как и Президент. Требования к кандидату предъявляются подобные, что и к кандидату на должность Президента, но он еще и является председателем Совета штатов по должности.

Реальным главой исполнительной власти Индии является премьер-министр, который возглавляет Совет министров. Премьер-министром становится лидер политической партии победившей на выборах в Народную палату, членами правительства становятся лидеры фракций в нижней палате, представляющие как основные политические партии, так и представителей каст, общин, религиозных групп. Стоит заметить, что в правительство попадают, как правило, богатые люди, принадлежащие к высшим кастам страны. Премьер-министр формирует правительство, а так же увольняет министров, но с согласия Президента Республики. Все перечисленное говорит о том, что в Индии сложилась довольно своеобразная форма правления, в которой власть премьер-министра в стране является самой большой и которую профессор Делийского университета Х. Радж назвал «премьер-министерской формой правления».

Министры индийского Правительства являются обязательно депутатами, какой либо палаты Парламента. Они подотчетны нижней

палате, которая имеет полномочия о выдвижении вотума недоверия Правительству, после которого Президент может его распустить.

По численному составу Индийское правительство состоит от 50 до 60 человек, которые в полном составе собираются довольно редко. Как правило, основные вопросы решаются Кабинетом министров состоящие 15-20 министров, возглавляющих ключевые отрасли управления государством. Работу Совета министров и Кабинета министров обеспечивает секретариат Правительства. В Совет Правительства входят как министры, возглавляющие министерства, а так же министры без портфелей, выполняющие важные поручения Премьер-министра, а также их заместители.

В Конституции отсутствует перечень конкретных полномочий правительства, но все полномочия Президента, по сути, выполняются Правительством. Из этого следует, что компетенция Президента по выдвижению законодательных инициатив, осуществляется Кабинетом министров Правительства. Именно Совет министров занимается формированием законодательства Индийской Республики.

В Индии судебная власть представляет собой жестко централизованную систему, во главе которой находится Верховный суд Индии, который осуществляют общий конституционный контроль над законодательством страны. Ему подчиняются Высшие суды штатов, выполняющие роль, как судов первой инстанции, так и апелляционных судов. Следующую ступень занимают окружные суды, районные суды (мунсифов), а самой низовой судебной ступенью являются суды панчаятов, рассматривающие незначительные уголовные и гражданские дела.

Верховный суд состоит из 18 судей, который возглавляет старший по возрасту главный судья. Предельный возраст члена Верховного суда определен Конституцией в 65 лет. Верховный Суд имеет компетенции по разрешению противоречий между федеральной властью и штатами, а так же между штатами, что закреплено ст. 131 Конституции. Верховный суд так же может выступать апелляционной инстанцией, давать разъяснения по применению норм законодательства, а так же представлять заключения по вопросам, предложенным Президентом.

Стоит отметить, что все же главной функцией Верховного суда является толкования конституционных норм, которые становятся обя-

зательными для всех уровней судебной системы. Он может проводить проверку на конституционность любого нормативно-правового акта страны.

Стоит отметить, что в Индии уголовно-процессуальным кодексом 1973 года практика применения суда присяжных была отменена, так как в период колонизации существовало правило обязательного назначения в присяжные англичан, что способствовало вынесению несправедливых приговоров в отношении коренных индийцев. Данная практика дискредитировала данную форму судопроизводства в Индийской Республике.

Стоит отметить, что в последнее время имеет место тенденция к увеличению роль судебной системы в системе разделения властей. Идет поиск способов и методов ограничения всевластия правительства и предоставления роли арбитра в ней Верховному суду страны.

8.4. Основы политико-территориального устройства

По своему государственно-территориальному устройству Республика Индия представляет собой асимметричную федерацию, закрепленную в части XI действующей Конституции.

При формировании федеративного устройства в Республике Индия рассматривалось два подхода. Первый подход предполагал создание федерации с сильными центральными органами и слабыми субъектами именуемым Британским имперским способом распределение власти. Второй, со слабым центром и сильными субъектами, который был характерен для первоначального строительства федеративных отношений в США. Лидер национально-освободительного движения Индии и первый премьер-министр Дж. Неру настоял на принятии за основу первого варианта, так как он позволял построить сильную, самостоятельную и готовую к развитию Индию.

В Индийской Республике длительный период времени велся поиск оптимального государственного территориального устройства. Так в 1950 году, после обретения независимости за основу была взята универсальная модель федеративного устройства в форме Союза, в которой не учитывался национальный состав субъектов. Они классифицировались по группам: А, В, С, в которых частично самостоятельными были штаты группы А и В. Управлением группа С осуществля-

лось непосредственно союзным правительством. В группу А входили 111 княжеств, объединенных с девятью провинциями. В группу В вошли 275 княжеств объединенных в 5 больших союзов. В группу С вошли 61 княжество которые были непосредственно управляемые центром.

Закрепленная модель была признана неэффективной и в 1956 году Законом о реорганизации штатов была реорганизована с учетом индийских реалиев, которые выражались в большой протяжённости страны, на которой проживает несколько десятков наций состоящих из более сотни племен говорящих на 1652 языках и проповедующих все мировые религии. При этом необходимо было учитывать наличие около трех тысяч каст состоящих из двадцати пяти тысяч подкаст численностью от нескольких сот, до миллиона человек.

В новой модели предусматривалось укрупнение штатов, из 28 штатов было сформировано 14, из которых десять были построены на использовании одного языка, четыре на двух, а шесть стали союзными территориями. Законом отменялось деление на княжества, при этом отменялись и титулы феодальных княжеств – раджпрамуков.

С 1960 года по 1987 годы был осуществлен новый этап оптимизации количества и структур штатов, как за счёт их выделения их из более крупных, так и за счет присоединения освобождавшихся от колониальной зависимости княжеств. На сегодняшний день количество штатов составляет 25, из которых союзными территориями остаются семь. Изменения территориального устройства вынуждала законодателей 30 раз изменять Конституцию, внося в неё поправки.

Система государственных органов в Индийских штатах формируется законодательной властью – легислатурами, губернаторы управляют исполнительной властью, судебная власть представлена высоким судом штат. При этом регулируется система разделения властей только законодательством федеральным.

Легислатуры в штатах могут создаваться как однопалатными, так и двухпалатными, при этом двухпалатные парламенты предусматриваются в перечисленных в ст. 168 Конституции субъектах федерации. Стоит отметить, что формирование верхней палаты Законодательного совета, возможно по предложению нижней палаты штата Законодательного собрания, если за это решение проголосовало 2\3

депутатов этого органа. Федеральный Парламент фиксирует такое решение своим законом.

Исполнительная власть штатов осуществляется губернатором, который назначается Президентом республики и осуществляет надзор и управление в штате. Стоит отметить, что в Индии имеет место практика назначения одного губернатора в несколько штатов.

Стоит отметить, что губернатор в штате руководит не только исполнительной властью штата, но он является членом легислатуры штата, что явно показывает на слияние как законодательной, так и исполнительной властей штата. Губернатор формирует Правительство штата назначением главного министра штата, который затем подирает себе министров но только из членов парламента штата., в ст. 164 прямо говорится, что министр который не является членом легислатуру в течении шести месяцев теряет свою должность.

Судебная власть штатов тоже формируется Президентом Республики, который назначает как Верховного судью Штата, так и всех нижестоящих судей.

Стоит отметить, что в Индии гражданство штатов не предусматривается, а имеет место единое федеральное гражданство, Судебные и административные органы составляют единое целое, законодательство только федеральное, что является существенным препятствием для сепаратистских явлений в стране.

Основным языком союза является в соответствии с частью XVII Конституции Индии - хинди (деванагари), допускается использование в некоторых случаях английский. В штатах в соответствии с законом штата возможно использование основных языков на данной территории, таких как: урду, конкани, маялалам, матхили и т.д.

Современной особенностью государственно системы Индии является стремление к централизации и универсализации всех сфер жизни, что проявляется в сфере законодательства. Так оно в Индии составляет единое целое, но сферы регулирования распределены между федерацией и штатами. К федеральному ведомству относятся нормативное регулирования вопросов обороны, международные отношения и мировая торговля, транспортные сообщения: железнодорожные, авиационные, водные, функционирование банков и денежных единиц, что составляет почти 100 пунктов. Компетенция штатов распространяется в соответствии со ст. 248 на все иные отношения,

которые не вошли в перечень федеральных и в них 62 направлений, к ним относятся вопросы: полиции, тюрем, местного самоуправления, здравоохранения, культуры и т.д. В вопросы совместного ведения попали 48 направлений, в которые входят: уголовные, гражданские, трудовые, семейные, профсоюзные и иные отношения.

Стоит отметить, что за время существования суверенной Индии вопросы, относящиеся к компетенции штатов, явно уменьшаются, а федеральные расширяются.

Необходимо обратить внимание на еще одну особенность субъектного состава индийской федерации, а это наличие в составе страны союзных территорий. Всей полнотой власти в этих субъектах осуществляют федеральные власти: Парламент, Президент.

Публичную власть в штатах осуществляет глава исполнительной власти - губернатор, саму исполнительную власть представляют – совет министров, законодательную власть - легистратура штата, судебную власть – высший суд штата.

В союзных территориях исполнительную власть осуществляет назначенный Президентом управляющий, который издает нормативные акты обязательные на все территории союзной территории и которому могут давать советы, как Советы министров, так и легислатуры, но он их может игнорировать. Все остальные властные полномочия осуществляются федеральным судом и федеральным Парламентом. Стоит отметить, что в 1991 году 69 поправкой к Конституции Союзная территория Дели получила статус «территории национальной столицы», в результате чего у неё на сегодняшний день имеется глава – лейтенант-губернатор, законодательное собрание и совет министров.

Местное самоуправление в Индийской Республике длительное время не создавалось и не функционировало, как правило, применялось прямое государственное регулирование осуществляемое правительствами штатов. В конституционном законодательстве республики отсутствовали гарантии предоставления местного самоуправления. Ситуацию с местным самоуправлением решили изменить в 1993 году, когда принимаются 73 и 74 поправки к Конституции, которые определили статус органом местного самоуправления и предоставили им гарантий функционирования. В основном местное самоуправление в

Индии осуществляется в двух формах: в городских населенных пунктах - муниципалитетах, в сельской местности - Панчаяти Радж.

Стоит заметить, что современная Индия остается в основном страной с сельским населением, которое составляет от общего количества людей 75%. В Индии имеет место 590 тысяч деревень и 5 тысяч городов, а это значит что местное самоуправление в основном представлено моделью Панчаяти Радж.

Городские муниципалитеты в Индии функционируют в трех видах, в больших городах в форме муниципальных корпораций, в средних и небольших городах в форме муниципальных советов, в небольших поселках городского типа в форме нагар панчаятов. Население городов выбирает на срок три или пять лет Генеральный совет, которые избирает мэра города и его заместителей сроком на один год. Главой муниципальной корпорации назначается комиссар корпорации, в руках которого находится исполнительная власть. По всем важным направлениям деятельности назначаются комиссары, по здравоохранению, по образованию, санитарии, финансам и т.д.

В городах с численностью населения более десяти тысяч человека выбираются муниципальные советы, которых на сегодняшний день около 1500 по всей стране.

За основу городского уровня местного самоуправления был взят английский опыт, причины две: во-первых, он насаждался английскими колонизаторами, а во-вторых, англичане в основном жили именно в городах, где все строили по своим стандартам.

Сельская модель местного самоуправления, представляет собой иерархическую структуру, состоящую из трех элементов: панчаяты основной территориальной единицы штатов называемых зила парисад, панчаятов самити на уровне блоков состоящих из нескольких деревень и панчаятов на уровне отдельной деревни. Основными положениями функционирования панчаятов являются: пять лет их полномочий, выборность всех уровней на основе прямого избирательного права, резервирование мест за самыми отсталыми кастами, племенами и женщинами. Право быть членом панчаята предоставляется всем жителям деревень, достигшим 21 года и там проживающим.

Основные решения в панчаятах принимаются на основе собраний называемых «грам сабха». Основные вопросы, решаемые на общих собраниях: оптимизация работы местного самоуправления, отчет

о проделанной работе за год, отчеты о финансовых тратах, утверждении бюджета, организация добровольных работ, популяризация образовательных программ среди взрослых и молодежи и т.д. Для реализации решений принятых на общих собраниях, формируются исполнительные панчияты. Для разрешения возникающих конфликтов создаются судебные панчияты.

Для координации работы всей системы панчиятов предусматриваются представительство высших уровней панчиятов в низших.

Традиция панчиятов уходит вглубь истории индийских деревень, когда основные вопросы решались пятью наиболее уважаемыми старейшинами.

Панчияты на всех уровнях наделяются полномочиями в сфере самоуправления в экономике, социально справедливости, а так же ряду вопросов перечисленных XI приложении к Конституции Индии, туда входят вопросы: сельского хозяйства, реформы в землепользовании, ирригации, животноводства, лесного хозяйства, ловли рыбы, энергетические вопросы, образование, культуры семейные вопросы и т.д.

Муниципалитеты на основе XII приложения в Конституции Индии решают вопросы: строительства, образования, защиты животных, эстетики, благоустройство городов и т.д.

Все панчияты осуществляют сбор налогов, создают спецфонды и могут оказывать финансовую помощь, но под контролем финансовой комиссии создаваемой губернатором штата, которая, кстати, может давать рекомендации в данных сферах.

Основные понятия

Каста, брахман, неприкасаемые, индуизм, буддизм, колониализм, премьер-министеризм, панчаят самити, мунсиф, легислатура, талуки, тексилы, зила паришад.

Вопросы к практическим занятиям

1. Дайте общую характеристику Конституция Индийской Республики 1950 года.
2. Каков правовой статус индийского гражданина?
3. В чем особенности системы разделения властей в Индийской республике?

4. В чем заключаются полномочия парламента в Индии?
5. Как вы думаете, в чем конституционный статус президента в Индии?
6. Каков государственно-правовой статус правительства в Индии?
7. Особенности судебной системы и конституционный контроль в Индии.
8. Основы политико-территориального устройства в Индии.
9. В чем проявляется публичная власть в штатах и союзных территориях в Индии?
10. Каково местное самоуправление и управление в Индийской республике?

Темы докладов и сообщений

1. Прав человека и особенность кастовой системы в Индии.
2. История становление правовой системы Индии.
3. Партийная система в современной Индии.
4. Избирательное право в современной Индии.
5. Особенности и становлении конституционализма в Индии.

Список рекомендуемой литературы

1. Дансана П. Формирование конституционной культуры Индии вокруг принципа «господства права» // Конституционная культура: универсальные ценности и национальные особенности. 2011. №2.
2. Ульянова П.П.. Индия: правовое положение штатов. - М: Наука, 1970
3. Плешова М.А.. Демократия в Индии: проблемы местного самоуправления. М.: "Наука", 1992
4. Басу Д. Д. Основы конституционного права Индии. М.: Прогресс, 1986.
5. Володин А. Г. Индия: становление институтов буржуазной демократии. М.: Наука, 1989.
6. Кашкин С. Ю. Конституционное регулирование межнациональных отношений в рамках индийской федерации // Сов. государство и право. 1989. № 5.
7. Флорин В. Н. Государственный административный аппарат независимой Индии. М.: Наука, 1975.

8. Кашкин С. Ю. Конституционное развитие Индийской Республики: проблемы, этапы, механизмы и основные направления // Право и жизнь. 1995. № 7.

9. Леонкина А.А. Индийский федерализм в фокусе исследований // Наука. Общество. Государство. 2018. № 2 (22).

10. Алиева М. Г. Анализ конституционно-правового положения президента Индии // Вестник Московского университета МВД России. 2009. № 3.

11. Рао П.П. Универсальные права человека и фундаментальные права в Индии // Права человека: законодательство и судебная практика. 2009. № 2.

12. Кузнецова Светлана Сергеевна Централизация в Индии и конституционно-правовой статус органов государственной власти штатов // Российское право: образование, практика, наука. 2014. № 2 (83).

Тема 9. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН



План

1. Конституционное развитие Республики Казахстан.
2. Конституционно-правовой статус человека и гражданина.
3. Государственные органы.
4. Политико-территориальное устройство. Региональное и местное управление и самоуправление.

9.1. Особенности конституционного развития Республики Казахстан

Казахстан является одной из Среднеазиатских республик государственность которой была сформирована только после 1990 года, в связи с распадом СССР. Стоит отметить, что на сегодняшний день идет много споров о времени её приобретения Казахстаном. Одни ученые утверждают, что государственность Казахстана сформировалась в конце XV века и существовала в форме ханств, существовавших в форме трех жузов (племенных объединений): младшем, среднем и старшем. Которые, ища защиты от джунгар, добровольно присоединились к Российской империи. Другие утверждают, что государственности в этот исторический период просто не было, так как они представляли собой племена, объединенные вождями, самостоятельно принявших решение о присоединении к России. Третьи утверждают, что имело место колониальная экспансия России в казахские степи, где уже существовало единое казахское ханство. Не вдаваясь в научные споры можно утверждать, что единства ханств не существовало, о чем говорит факт вхождения их в состав России в разные периоды времени, и жузы представляли собой квазигосударства являющиеся первым этапом формирования классического государства.

Первыми вошли в состав России племена младшего жуза во главе с ханом Абулхаиром в 1731 году. На следующий год началось присоединение Среднего жуза во главе с ханом Семеке, а в 1824 году 14 султанов Старшего жуза во главе с султаном **Суюк Абылайулы** подписали документ о вхождении в состав Российской империи. Единого государства не существовала, а степные племенные объединения представляли собой государственно-подобные образования.

Стоит отметить, что после полного присоединения племен к России в 1824 году ханства были отменены и на их месте были сформированы три генерал-губернаторства: Туркестанское, Оренбургское и Степное, что собственно и остановила процесс генезиса казахской государственности.

Вопрос о формировании казахстанского государства был поднят только в 1920 году, когда была сформирована в составе РСФСР Киргизская Автономная Социалистическая Советская Республика, которая уже в 1925 году была преобразована в Казахскую. В 1936 году после принятия Конституции 1936 года СССР, Казахстан стал числиться суверенной союзной республикой, которая вышла из состава РСФСР, и формально стала иметь право на отделение. Именно в этот период времени была принята первая Конституция Казахской ССР 1937 года.

Стоит отметить, что современные историки Казахстана утверждают, что первым конституционным актом казахского народа все же является созданный в 1910-1913 г.г. Барлыбек Сырттановым документ под названием «Қазақ елінің уставы», в рамках которого он предлагал в степном крае изменить систему образования, механизм перераспределения земли, сформировать соответствующие казахской ментальности судебную и религиозные системы¹⁴.

Второй Конституцией Казахской ССР, находящейся в составе СССР, стал нормативный акт, принятый в 1978 году. Две эти конституции зеркально повторяли конституционные акты СССР 1936 и 1977 годов.

После распада СССР Казахстан принимает первую Декларацию о государственном суверенитете 25 октября 1990 года, в результате которой становится реально самостоятельным, суверенным государством - Казахской ССР, но уже в 16 декабря 1991 года принимается

¹⁴ Сулейменов М.К. Конституция Республики Казахстан: исторический путь развития и перемен / https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=33590347&pos=6;-106#pos=6;-106

вторая Декларация о государственном суверенитете в которой утверждается о смене социалистического пути развития на капиталистический, и было сообщено о смене его название. Страна стала называться Республикой Казахстан.

Свою первую конституцию в новом статусе республика принимает уже 28 января 1993 году. Казахстан провозглашался частью мирового сообщества, ставилась цель построения демократического общества. В республике утверждалось межнациональное согласие с главенством казахского этноса, закреплялся широкий спектр прав и свобод любому человеку. Государственным языком становился казахский, а русскому языку отводился статус межнационального общения.

О форме государства в Конституции 1993 года нечего не говорилось, но по её содержанию в Казахстан предполагалось сформировать парламентско-президентскую республику, где предусматривалась реальная система разделения властей и где парламент обладая широкими полномочиями и мог осуществлять контроль за деятельностью как президента, так и правительства.

При этом в Конституции 1993 года имели место и серьезные просчеты, одним из которых являлось довольно женская система разделения властей, для осуществления которой у казахстанской элиты отсутствовал опыт взаимодействия между ветвями власти, при этом в тексте Конституции предусмотренные полномочия парламента и президента в некоторых случаях входили между собой в конфликт. Когда накал противоречий вырос до наступления политического кризиса в стране президент Назарбаев, через решение Конституционного суда Республики Казахстан в 1995 году о признании не легитимности Верховного Совета страны, издал Указ о роспуске парламента страны, и инициировал создание новой Конституции.

Если Конституция 1993 года была создана по примеру Конституции Российской Федерации 1993 года, то новая Конституция была сформирована по модели Конституции Франции 1958 года. Главной основой которой являлась сильная Президентская власть, что и было реализовано с принятием 30 августа 1995 года. Конституция действует до сего дня, хотя в неё было внесено пять поправок, в 1998 году, 2007 году, 2011 году, 2017 году и в 2019 году.

Конституция 1995 года была принята на всенародном голосовании и вступила в силу 8 сентября 1995 года. Конституционный акт состоит из преамбулы, 9 разделов, содержащих 98 статей.

Преамбула Конституции гласит:

"Мы, народ Казахстана, объединенный общей исторической судьбой, созидавая государственность на исконной казахской земле, сознавая себя миролюбивым гражданским обществом, приверженным идеалам свободы, равенства и согласия, желая занять достойное место в мировом сообществе, осознавая свою высокую ответственность перед нынешним и будущими поколениями, исходя из своего суверенного права, принимаем настоящую Конституцию".

Раздел I Конституции "Общие положения" состоит из 9 статей в которых закреплены основные принципы казахской государственности: суверенитет, президентская форма правления, унитарная форма государственно-территориального устройства, источников власти является её народ. Провозглашается политическое и идеологическое многообразие, равенство государственной и частной собственности, главенство норм международного права и казахский язык провозглашается государственным, а русский применяется наравне с казахский. Были закреплены государственные символы: Флаг, Герб, Гимн.

Раздел II "Человек и гражданин" состоит из 30 статей, в которых закрепляются правовые основы гражданства республики Казахстан, обеспечивается защита граждан во всех странах мира, запрещается выдача граждан иностранным государствам. Признаются и гарантируются права и свободы человека, которые принадлежат ему от рождения. Провозглашаются

равенство перед законом и судом, запрет на дискриминацию по национальности, расе, языку и т.д.

В Разделе закреплены весь перечень прав и свобод, имеющих место в Международных Пактах 1966 года в экономической, политической, социальной, гражданской и социальной сферах.

Разделы III, IV, V, VI, VII, VIII закрепляют полномочия и структуры высших органов государственной власти Казахстана: Президента (9 статей), Парламента (15 статей), Правительства (7 статей), Конституционного Совета (4 статьи), Суда и правосудия (9 статей), Местное государственное управление и самоуправление (5 статей).

Раздел IX "Заключительные и переходные положения" состоит из 10 статей, в которых закреплён порядок изменения и внесения дополнений в Конституцию, порядок принятия конституционных законов, положения о полномочиях первых составов кабинета Министров Республики, Конституционного Совета республики, судей Верховного и Высшего Арбитражного Судов и местных судов в областях и районах страны.

В Конституцию Казахстана за 26 лет со дня её принятия было внесено 5 изменений, которые затронули 53 статьи из 98, в которых были внесены 86 поправок. Главными из них можно считать:

7 октября 1998 года был изменён срок пребывания Президента Казахстана с пяти до семи лет.

21 мая 2007 года срок пребывания в должности президента Казахстана был изменён с семи до пяти лет.

2 февраля 2011 году закреплено, что внеочередные выборы Президента назначаются самим Президентом.

10 марта 2017 года внесены изменения в требования, предъявляемые к кандидату на должность Президента, он должен иметь опыт работы в государственных органах не менее пяти лет.

23 марта 2019 году столица страны переименовывается из Астаны в Нур-Султан.

9.2. Конституционно-правовой статус человека и гражданина

Права и свободы в Республике Казахстан являются главным институтом конституционного регулирования, об этом говорит место их закрепления в структуре конституции и принцип прямого действия конституционного акта. В Казахстане закреплена естественно-правовая теория прав и свобод человека, характерная для Западных традиций права. В статье 12 говорится о признании и гарантии прав и свобод человека, которые ему принадлежат от рождения, они не отчуждаемы и должны ложиться в основу во все нормативно-правовые акты страны. При этом в ней же говорится и об обязанностях, которые сходятся в недопущении нарушения прав других лиц, запрет на посягательства на конституционный строй страны и общественную нравственность.

Утверждается, что каждый имеет право на правосубъектность и право защищать свои права и свободы любыми способами, которые не противоречат закону республики.

Важное место в разделе занимает принцип равенства всех людей перед законом и судом. Закреплено, что никто не может подвергаться дискриминации по различным основаниям: расе, национальности, языка, религиозной принадлежности, имуществу, месту жительства. Особо стоит обратить внимание на равенство между мужчинами и женщинами.

При этом Конституция предусматривает как судебную защиту, так и все иные способы, но они не должны противоречить ограничениям установленным законам. Так же предусматривается равенство всех перед судом и закрепляется запрет на произвольное лишение жизни любого человека, но при этом предусматривается смертная казнь как исключительная мера наказания за убийство и особо тяжкие преступления, при этом предусматривается право на ходатайство о помиловании.

Гражданство в Казахстане приобретается и прекращается только по закону. Лишить гражданства, изгнать из страны не кто не может кроме суда, а он может лишить его за террористическую деятельность и нанесения тяжкого вреда интересам Казахстана.

Выдача гражданина Казахстана другой стране не предусматривается, но имеется такая возможность только в соответствии с признанным страной международным договором.

Стоит отметить, что в Казахстане запрещено двойное гражданство. Утверждается, если гражданин вступает в гражданство иностранного государства, то он должен в течении 30 дней оповестить органы МВД Казахстана и сдать свой паспорт. Если паспорт не сдан и им продолжают пользоваться, то возможно привлечение лица к штрафу или выдворению из страны.

Казахстанские конституционные акты устанавливают способы приобретения гражданства, важнейшим из которых является по рождению. Видимо, по этой причине в законе именно этому основанию посвящено пять статей из восьми, регулирующих основания приобретения гражданства. Согласно закону ребенок, оба родителя которого к моменту его рождения состояли в гражданстве Республики Казахстан, является гражданином республики независимо от места рождения.

Если к моменту рождения оба родителя постоянно проживали за пределами республики, гражданство ребенка определяется по письменному соглашению родителей. При разногражданстве родителей, один из которых к моменту рождения ребенка состоял в гражданстве республики, ребенок считается гражданином республики, если он родился: на территории республики либо вне ее пределов, но родители или один из них в это время имели постоянное место жительства на территории республики. В случае разногражданства родителей, один из которых к моменту рождения ребенка состоял в гражданстве республики, если в это время оба родителя имели постоянное место жительства вне пределов республики, гражданство ребенка, родившегося вне пределов Казахстана, определяется по письменному соглашению родителей. Ребенок, один из родителей которого к моменту рождения ребенка состоял в гражданстве республики, а другой был лицом без гражданства либо гражданство его не было известно, считается гражданином Казахстана независимо от места рождения.

В случае установления отцовства ребенка, мать которого не имеет гражданства, а отцом признается гражданин Республики Казахстан, ребенок, не достигший 14 лет, становится гражданином республики независимо от места рождения. В случае постоянного проживания этого ребенка за пределами республики его гражданство определяется по письменному соглашению родителей.

Специально регулируется приобретение гражданства детьми, родители которых неизвестны или не имеют гражданства. Находящийся на территории республики ребенок, оба родителя которого неизвестны, считается гражданином Казахстана. Ребенок, родившийся на территории республики у лиц без гражданства, имеющих постоянное место жительства на ее территории, является казахстанским гражданином.

Следующее основание приобретения гражданства – прием в гражданство, или натурализация. Граждане других государств и лица без гражданства могут быть по их ходатайствам приняты в гражданство Республики Казахстан по решению Президента республики. Для такого приобретения гражданства закон устанавливает несколько условий. Основное из них – это постоянное проживание на территории республики не менее 10 лет. Независимо от этого срока граждан-

ство могут получить лица, состоящие в браке с гражданами республики.

В Конституции значительное место уделяется защите достоинства любого человека, гарантиям от пыток, насилия и другим жестоким формам воздействия. Провозглашена тайна личных вкладов, почтовых и телеграфных телефонных переговоров, при этом ограничения в данных вопросе устанавливается законом и госорганы должны сообщить об них гражданину в установленных нормали времени.

Особо стоит обратить внимание на предоставление гарантий использовать в общении свой родной язык, возможность выбора места жительства, места обучения и творчества. При этом гарантируется свобода творчества и запрещаются все виды цензуры.

В Казахстане провозглашается свобода передвижения в её пределах и дается право выезда и возвращения в страну любого человека, но, если только это не запрещено законом. Казахстан светское государство, в котором предусматривается свобода совести и возможность объединяться в любые организации при условии соблюдения основ национальной безопасности. Имеют место ограничения в участии в деятельности политических партий лиц, являющихся военнослужашими, правоохранителями, сотрудниками госбезопасности. Им так же запрещается создавать свои профессиональные союзы.

Стоит обратить внимание на определение статуса иностранцев в Республике Казахстан которое определяется как Законом о гражданстве, так и Указом Президента Республики от 19 июня 1995 года «О правом положении иностранных граждан в республики Казахстан». Казахский законодатель установим ограниченную модель предоставления иностранным гражданам прав и свобод человека. Ограничения касаются только в участии в выборах высших органом государственной власти и местного самоуправления, где действует определенные сроки проживания на этих территориях, а также, службы в вооруженных силах и правоохранительных органах. Иных ограничений не предусматривается и не предполагается.

9.3. Государственные органы Республики Казахстан

В Конституции Казахстана устанавливается, что она представляет собой республику с президентской формой правления, о чем говорится в ч. 1 ст. 2 Конституции. Стоит отметить, что первоначально она представляла собой парламентско-президентскую форму, но в результате проведения конституционных реформ она стала суперпрезидентской. Предполагается в республике построить демократический режим, но по состоянию на сегодняшний день можно утверждать, что функционирует авторитарный режим, что в переходный период времени вполне объяснимо, так как это неизбежно при переходе, от тоталитаризма к демократии. Особо стоит обратить внимание на то, что, хотя в Конституции в ч. 4 ст. 3 устанавливается система сдержек и противовесов в системе государственной власти, но на деле стоит обратить внимание на то, что на президента они не распространяются. Стоит отметить, что это явно не соответствует образцу, Конституции Франции 1958 года, что тоже объяснимо, так как иерархия в социальной системе характерна для тюркского национального менталитета. Исходя из вышесказанного можно понять почему становление института Президентства в республике идет противоречиво.

Президент.

Пост президента был установлен в Казахстане Законом «Об учреждении поста Президента Казахской ССР» в апреле 1990 года. В Конституции 1993 года Президент провозглашается как глава государства и руководитель только исполнительной власти страны, но уже в Указе Президента «О взаимодействии Президента Республики Казахстан с иными органами государственной власти» от 12 сентября 1994 года его полномочия расширяются: Премьер-министр обязан сообщать главе государства о работе исполнительной власти в целом, председатель Верховного Суда информировать об осуществлении процесса правосудия и процессов в судебной власти в целом, Генеральный прокурор обязан уведомлять об процессе надзора за соблюдением в стране законности.

В соответствии со ст. 40 уже Конституции 1995 года Президент Республики являясь главой государства, становится высшим должностным лицом республики в компетенцию которого входит определение как внешней, так и внутренней политики государства. Он обя-

зан координировать работу всех ветвей власти в стране, и возглавляет их работу. Особенностью президента в Казахстане то, что он признается лидером народа, что закреплено п.1 ст. 44 Конституции и олицетворением его чести и достоинства. Его защита, неприкосновенность и обеспечение осуществляется за счет государства и государственными органами.

Довольно своеобразно закрепление компетенции Президента. Оно закреплено в Конституции и Указе Президента «О Президенте Республики Казахстан» от 26 декабря 1995 года. Они довольно обширны: он решает вопросы в сфере внешней политики, обороноспособности и безопасности страны, управляет работой Парламента, Правительства, всей системой судов (Конституционного, Верховного, областного и районного), финансовой системой, центральной избирательной комиссией, областными акиматами и т.д.

В сфере управления Парламентом Президент в соответствии с п.2 ст. 44 и ч. 2 ст. 45 назначает все выборы как очередные, так и внеочередные в системе законодательной власти (парламента), подписывает законодательные акты и дает команду на их обнародование. Именно Президент определяет порядок процесса законотворчества и устанавливает их приоритеты. В соответствии ст. 63 он выносит решения о роспуске органов законодательной власти.

Управление исполнительной властью осуществляется Президентом на основании п.3. ст. 44 Конституции. Глава государства назначает Премьер-министра страны, но с согласия Парламента, при этом может его отправить в отставку по своему усмотрению. Именно Президент определяет структуру исполнительной власти, назначает и отправляет в отставку министров правительства.

Совместно с Сенатом Президент принимает решения по назначению и освобождению от должности председателей Национального банка и Комитета Национальной Безопасности, Генерального Прокурора. Самостоятельно назначает послов и посланников, государственного секретаря, формирует свою администрацию. В международно-правовой сфере он обладает всем перечнем полномочий: подписывает международные договоры, при нем аккредитуются все иностранные послы.

Президент Республики, являясь Верховным главнокомандующим, определяет структуру Министерства обороны. Ему также на

прямую подчиняются Национальная гвардия и Служба охраны Президента. Он назначает на должности весь генералитет военизированных органов и присваивает им высшие звания. Именно Президент имеет право вводить военное положение и чрезвычайное положение, объявлять частичную или всеобщую мобилизацию

Свою деятельность Президент Казахстана осуществляет с помощью издания указов и распоряжений, которые обязательны для всех органов государственной власти страны. При этом указам Президента Казахстана может быть предана сила закона, который может действовать до принятия закона парламентом или в течении месяца этого не произойдет, то он может получить статус полноценного закона.

Процедура избрания Президента и срок его полномочия определены ст. 41 Конституции. Стоит обратить внимания, что альтернативы в выборе президента в Казахстане не требуется. Срок его полномочий составляет пять лет. Выбранным может быть только лицо, родившееся в Казахстане и проживающее в нем непрерывно более пятнадцати лет и свободно владеющий государственным языком, не моложе сорока лет и имеющим высшее образование.

Предусматривается в Конституции досрочное прекращение полномочий Президента на основании ст. 47 Конституции, но только в следствии болезни и стойкой неспособности осуществлять свои полномочия. Решения по этому вопросу будет принимать комиссия из депутатов Сената и Мажилиса, а также специалистов-медиков. Решение об отрешении Президента от должности принимается Парламентом в целом, при 3/4 голосов депутатов. При принятии решения исполнять полномочия Президента обязан председатель Сената, а если он не сможет, то председатель Мажилиса.

Президент Республики так же несёт ответственность за свои действия в соответствии с ч. 2 ст. 47 Конституции Казахстана. Основной причиной отрешения от должности может быть государственная измена. Обвинения может выдвинуть депутаты Мажилиса, но расследование должно осуществлять депутаты Сената. Решение об отрешении от должности принимается совместно депутатским корпусом двух палат при проголосовавших за отрешение от должности 3/4 от всех депутатов. К данному решению должно прилагаться заключения

Верховного Суда и Конституционного совета об обоснованности обвинения и соблюдении конституционных процедур.

Парламент.

Законодательная власть Республики Казахстан представлена двух палатным парламентом (Сенатом и Мажилисом), компетенция которого закреплена ч. 1 ст. 50. Конституции. Палаты парламента являются представительными органами государства. Сенат назначается из представителей административно-территориальных образований, от которых выбираются по два человека. Пятнадцать человек назначает Президент республики. Мажалис избирает все население Казахстана, численность которого составляет сто семь депутатов. Депутаты Сената назначаются на шесть лет, а депутаты Мажалиса выбираются на пять.

Компетенция парламента можно представить в четырех группах: первая - вопросы, решаемые совместно двумя палатами (ст. 53); вторая – вопросы, решаемые отдельно палатами, но в определенной последовательности (ст. 54); третья – вопросы, решаемые персонально каждой палатой (ст. 55 – 56); четвертые – вопросы, разрешаемые палатами самостоятельно (ст. 57). Кроме Конституции компетенцию парламента регулирует Указ Президента «О Парламенте Республики Казахстан».

Свою деятельность Парламент осуществляет в основном в сфере законотворчества. Палаты парламента могут принимать изменения в Конституцию; конституционные и обычные законы, а также могут издавать постановления парламента. Все эти акты обладают высшей силой и действуют на всей территории страны.

Депутаты Палат Парламента осуществляют свою деятельность как в совместно, так и в составе постоянных комитетов, которых создается по семь в каждой палате. Стоит отметить, что у Президента Республики имеются полномочия распустить палаты по самостоятельному решению, но роспуску палаты не подлежат в период военного положения и чрезвычайных ситуаций.

Правительство.

Исполнительная власть Казахстана составляет единую систему органов, которую возглавляет Правительство Республики Казахстан. Структуру правительства предлагает Президенту, назначенный им Премьер-министр.

Компетенция правительства закрепляется ст. 66 Конституции Республики. В статье имеет место простой перечень компетенций, которые охватывают все стороны жизни страны:

- в сфере экономики – разрабатывают основы социально – экономической политик, определяют содержание бюджета, управляют государственной собственностью;

- в сфере законотворчества – обладают правом законодательной инициативы, осуществляют контроль за соблюдение законов министерствами и ведомствами;

- в международной сфере - осуществляют внешнюю политику определенную Президентом, подготавливают дипломатический персонал и обеспечивают административно и финансово его деятельность;

- в административной сфере – руководит деятельностью министерств и ведомств, назначает и освобождает от занимаемых должностей управленческий персонал как центрального аппарата, так и в областях республики.

Свою деятельность правительство оформляет в форме постановлений Правительства, которые действуют на всей территории республики, при этом не противореча Конституции и Уставам Президента.

Структуру Правительства, как было сказано выше определяет Премьер-министр, но Президент республики был вынужден в 1997 году своим Указом от 4 марта 1997 года «Об очередных мерах по реформированию системы государственных органов Республики Казахстан» ограничить количество создаваемых министерств и ведомств, так как их количество неоправданно было большое. Указом было установлено примерное число министерств и ведом в Правительстве, так министерств - 14; государственных комитетов – 6; ведомств – 5.

Ключевой фигурой в правительстве является Премьер-министр, который персонально отвечает перед Президентом за его работу. Премьер-министра формирует правительство, создает программу его функционирования, контролирует его выполнение и докладывает Президенту о его выполнении.

При осуществлении своей деятельности глава исполнительной власти издает распоряжения, которые обладают юридической силой на всей территории страны, но при этом не могут противоречить вышестоящим нормативно-правовым актам.

Деятельность правительства коррелируется с деятельностью одной из палат парламента – Мажолисом, по сути оно функционирует так же как она в течении пяти лет. Президент имеет право самостоятельно распустить правительство или уволить любого члена правительства. Правительство также может поставить вопрос о своей отставки перед Президентом самостоятельно или обязано поставить перед ним вопрос в случае выражения ему недоверия Мажелисом Парламента.

Конституционный суд.

История Конституционного Суда отражает изменения происшедших в государственной системе Казахстана. Он был создан в 1992 году законом «О Конституционном Суде Республики Казахстан» и «О конституционном судопроизводстве», а затем подтвержденный Конституцией 1993 года. На основе этих актов был выбран председатель суда и десять судей Конституционного суда. Конституционный Суд просуществовал только до принятия в 1995 года новой Конституции, где был заменен Конституционным советом Республики Казахстан. Одной из причин данных замен назывался выбор концепции новой Конституции, основанный на французском опыте конституционного контроля. Но реальная подоплека данного решения была обусловлена борьбой за власть между Верховным Советом республики и Президентом Назарбаевым. Конституционный Суд признал Верховный Совет нелегитимным, усомнившись в правильности проведения выборов, что помогло Назарбаеву провести реформы в сторону усиления полномочий Президента и создания суперпрезидентской республики.

В 1995 году была создана новая Конституция, где уже Конституционный Суд был упразднен. На смену ему пришел Конституционный Совет, полномочия которого закреплялись в VI главе Конституции 1995 года, где говорилось о том, что он не входил в систему судебной власти и состоит из семи членов во главе с председателем.

В компетенцию Конституционного Совета входили вопросы по разрешению споров о назначении и выборах депутатов и президента, целесообразности назначения референдума, вопросы ратификации международных договоров и соответствие их Конституции и т.д.

Но в результате конституционной реформы в 2022 году Конституционный Совет был опять заменен Конституционным Судом Республики Казахстан. Данный орган был воссоздан конституционным

законом республики Казахстан от 1 июля 2023 года «О Конституционном Суде Республики Казахстан». Главным его отличием от Конституционного Совета является появившаяся возможность обращения в данный орган непосредственного граждан Казахстана, для защиты своих конституционных прав.

Действующий Конституционный суд Казахстана состоит из одиннадцати судей, во главе которого выбирается председатель и его заместитель. Председатель назначается с согласия Сената Республики. Четверо судей назначает Президент, и по трое судей назначаются от Сената и Мажалиса. Срок осуществления их полномочий составляет восемь лет и не предусматривается их повторное назначение.

Судьи Конституционного Суда неприкосновенны и обладают широким иммунитетом в сфере уголовного, гражданского и административного судопроизводства. Как в период осуществления своей деятельности, так и в период отставки они и их семьи находятся под защитой государства.

Если говорить о полномочиях, то они закреплены ст. 23 закона о Конституционном суде и включают в себя вопросы выборов Президента, депутатов парламента и проведения республиканского референдума. Конституционный Суд рассматривает на соответствие Конституции законы, постановления Парламента, международные договора Казахстана, он дает официальное толкование Конституции, заключение о состоянии законности в стране, рассматривает обращения Президента, судов, Прокуратуры и граждан Республики Казахстан.

Судебная система.

Судебная система Казахстана регулируется VII разделом Конституции и Указом президента «О судах и статусе судей в Республике Казахстан» от 29 декабря 1995 года.

Отправление правосудия в Республики Казахстан может осуществляться только судебными органами, о чем говорится в ст.73 Конституции. Формы правосудия стандартные - уголовное, гражданское и иное установленное законом Казахстана. Судебному разбирательству могут быть подвержены все споры возникающие на основе конституционных, уголовных и гражданских правовых норм. Решения судебных органов обязательны и распространяются на всю территорию Республики Казахстан.

Необходимо знать, что специальных и чрезвычайных судов в республике не предусматривается. Систему судов возглавляет Верховный суд, которому подчинены областные и районные суды. Имеют место Военный суд республики и военные суды войсковых объединений, количество которых регламентировано Президентом республики.

Упоминается в Конституции только Верховный суд в ст. 81. Устанавливается, что ему подчиняется вся система судов общей юрисдикции, за которыми он осуществляет надзор и которым дает разъяснения в некоторых вопросах судебной практики. Руководство Верховным Судом Республики избирается Сенатом по представлению Президента. Это относится к Председателю и судьям Верховного суда. Что касается председателей и судей областных судов то они назначаются Президентом по рекомендации Высшего судебного совета. Судьи районных судов назначаются Президентом, но по представлению министра юстиции.

Судьи в Казахстане, как и во всем цивилизованном мире, объявляются независимыми, и их защита обеспечивается всей системой государственных органов страны. Основными требованиями к назначению кандидата на должность судьи является возраст более 25 лет, наличие высшего юридического образования, стаж в сфере юридической деятельности не менее двух лет и сдача квалификационных экзаменов.

Судьи обладают иммунитетом от ареста, приводов, административным воздействиям и уголовного преследования. Решение об лишении этого иммунитета может принять только Президент республики по представлению Высшего судебного совета. Так же финансовая независимость судей обеспечивается их финансированием за счет республиканского бюджета.

В Казахстане так же предусматриваются суды с участие присяжных заседателей, но практика применения таких судов до сегодняшнего дня не осуществлялась.

В разделе судебной власти имеет место нормативное регулирования деятельности прокуратуры в ст. 83 Конституции. Данный орган осуществляет надзор за соблюдением законодательства и иных нормативно-правовых актов во всех государственных органах и негосударственных образованиях страны.

Прокуратура в Казахстане представляет собой единую, иерархическую структуру независимую от других государственных органов и подчинена напрямую Президенту. Генеральный прокурор осуществляет свою деятельность в течении пяти лет, в период которых он обладает широким иммунитетом от уголовного, административного преследования и может быть подвергнут к уголовной ответственности только с согласия Сената.

Полномочия прокуратуры закрепляются не только в Конституции, но и в Указе Президента от 21 декабря 1993 года.

9.4. Политико-территориальное устройство. Региональное и местное управление и самоуправление

Ст. 2 Конституции Казахстана характеризует государственно-территориальное устройство страны как унитарное. Внутренняя структура и основные компетенции территориальных единиц регулируются Законом Республики Казахстан от 9 декабря 1993 года «Об административно-территориальном устройстве Республики Казахстан».

Казахстан состоит из высшего, среднего и местного уровней. Высший уровень составляют: столица страны города Астана, ранее называвшимся Акмолинском, Целиноградом, Акмолой, Нур-Султаном; города республиканского значения Алматы, который до 1997 года являлся столицей страны; а так же 14 областей. Средний уровень составляют областные города и областные районы. Местный уровень состоит из аулов, сел, поселков, городских районов, городов районного значения. На среднем уровне управление осуществляется областными государственными органами, а на местном уровне - органами местного самоуправления.

На среднем уровне государственная власть осуществляется областными органами исполнительной власти и областными представительными органами – маслихатами. Конституция определяет только структуру и основные компетенции областных государственных органов, а детально они регулируются Законом Республики Казахстан от 10 декабря 1993 года «О местных представительных и исполнительных органах Республики Казахстан».

Положение представительных органов Казахской Республики закрепляется в ст. 86 Конституции. Устанавливается, что в маслихаты могут избираться граждане Республики Казахстан достигшие двадцатилетнего возраста и на срок пять лет. Определяются вопросы ведения маслихатов, это:

1) утверждение планов, экономических и социальных программ развития территории, местного бюджета и отчетов об их исполнении;

2) решение отнесенных к их ведению вопросов местного административно-территориального устройства;

3) рассмотрение отчетов руководителей местных исполнительных органов по вопросам, отнесенным законом к компетенции маслихата;

4) образование постоянных комиссий и иных рабочих органов маслихата, заслушивание отчетов об их деятельности, решение иных вопросов, связанных с организацией работы маслихата;

5) осуществление в соответствии с законодательством республики иных полномочий по обеспечению прав и законных интересов граждан.

Как любой парламент, маслихаты создают комитеты и комиссии, работу они осуществляют в режиме сессий. При этом функционирование областного парламента может быть прекращено досрочно решением Президента Республики или они могут принять решение о самороспуске.

Полномочия областных исполнительных государственных органов закреплено в ст. 87 Конституции Казахстана и называются они акиматами. Устанавливается, что они являются составной частью единой системы государственных органов республики и обязаны отстаивать как общегосударственные интересы, так и интересы территории на которой они функционируют. Этой же статьей определяется перечень основных задач, которые они должны решать. К ним относятся:

1) разработку планов, экономических и социальных программ развития территории, местного бюджета и обеспечение их исполнения;

2) управление коммунальной собственностью;

3) назначение на должность и освобождение от должности руководителей местных исполнительных органов, решение иных вопросов, связанных с работой местных исполнительных органов;

4) осуществление в интересах местного государственного управления иных полномочий, возлагаемых на местные исполнительные органы законодательством республики.

Акиматы возглавляются акимами, которые назначаются на должность Президентом Республики. Акимы районов назначаются областными акимами. Структура акиматов состоит из отраслевых и функциональных отделов, а также других подразделений необходимых для функционирования государственной власти в среднем территориальном звене. Акимы прекращают свои полномочия при избрании нового Президента, который назначает новых акимов.

Акиматы и маслихаты функционируют на основе системы разделения властей. При этом явно просматривается крен полномочий в сторону исполнительной власти. Представительные органы не могут оказывать влияния на кадровые решения акимов, все внебюджетные фонды находятся в его распоряжении, а так же если маслихат выразит недоверие акиму, то оно носит рекомендательный характер. При этом у маслихатов отсутствует возможность осуществлять контроль за расходование средств акимами как в бюджетной, так и внебюджетной сферах. Если маслихаты примут решение о сокращении бюджетных доходов или увеличении бюджетных расходов, то решение может быть принято, только с согласия местного акима. Решения маслихатов могут быть отменены только в судебном порядке, тогда как решения акима отменяются Президентом, Правительством или судом.

Основы местного самоуправления в Республике Казахстан закрепляются ст. 89 Конституции. Населению даются права самостоятельно решать вопросы на уровне сел, аулов, районов городов. Предусматривается две формы его осуществления: первая – непосредственное самоуправление, и второе – представительное. Механизм осуществления местного самоуправления регулируется Законом Республики Казахстан от 23 января 2001 года «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан».

Стоит отметить, что функции местного самоуправления в Казахстане осуществляют органы местного государственного управления акимами, который стоит во главе акимата - местного исполни-

тельного органа, что явно противоречит Европейской хартии местного самоуправления 1989 года. Выходит, что в Казахстане имеет место огосударствление местного самоуправления, что называется специалистами «квазисоветской» моделью.

Местное самоуправление в Казахстане не имеет возможности самостоятельно осуществлять местную власть в полном объеме, а может только согласовывать свои действия с представителями государственной власти на местах. Чтобы изменить ситуацию в 2012 году была принята концепция развития местного самоуправления. За основу в концепции был взят опыт Республики Польша, так как в ней схожая структура государственно-территориального деления с Казахстаном.

Стоит отметить, что реализация концепции до сегодняшнего дня не завершена. Были вроде бы расширены финансовые возможности органом местного самоуправления, но в основном акиматам. Действующая система требует децентрализации и отделение от государственной власти.

Основные понятия

Елбасы, акимат, маслихат, абсентеизм, бикамерализм, дисконтинитет, инвеститура, индемнитет, интелепелляция, контррессигнатура, оралман, мажилис, экспатриация.

Вопросы к практическим занятиям

1. Каково конституционное развитие в Республике Казахстан?
2. Конституционно-правовой статус человека и гражданина
3. Казахстанское гражданство и режим иностранцев
4. Форма правления и государственный режим
5. В чем заключается статус Президента в Казахстане?
6. Какие полномочия имеет парламент Казахстана?
7. В чем заключается конституционный статус правительства Казахстана?
8. В чем заключается полномочия Конституционного совета в Казахстане?
9. Какова система судебной системы Казахстана?
10. В чем заключается политико-территориальное устройство республики?

11. Каковы полномочия местного государственного управления в Казахстане?

Темы докладов и сообщений

1. Развитие конституционализма в Казахстане.
2. Партийная система в Казахстане.
3. Избирательное право в Казахстанской Республики.
4. Особенности джузовой системы в Республики Казахстан.

Список рекомендуемой литературы

1. Абазов Р. Президентские выборы в Казахстане: до и после // Полис. 1999. № 3. С. 170–174.
2. Кукеев А.К. Конституционализм в Республики Казахстан: понятие и значение // Вопросы современной юриспруденции. 2017. №1 (63).
3. Окушева Р. Т. Особенности процедуры внесения изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан: опыт и проблемы // Право и политика. 2000. № 8. С. 14–21.
4. Смагулова А. С. К проблеме соотношения обычного права и современного позитивного права Казахстана // Символ науки. 2016. №3-3.
5. Сариева Д.Т. Права человека и гражданина в Казахстане: конституционно-правовой аспект // Вестник науки. 2020. №3 (24).
6. Самигуллин В. К. Государственное устройство современного Казахстана: опыт сравнительно-правового анализа // Проблемы востоковедения. 2015. №2 (68).
7. Букреев А.А. Правительство и президент: вопросы взаимодействия на примере Республики Казахстан // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2016. №3-3.

ТЕСТЫ ДЛЯ ПРОВЕРКИ ЗНАНИЙ

Тема 1

1. Обычно писаная конституция состоит из:

- А) Преамбулы, основного текста и переходных положений или сопроводительных (дополнительных) приложений
- Б) Преамбулы и основного текста
- В) Основного текста и переходных и заключительных положений
- Г) Основного текста и сопроводительных приложений
- Д) Преамбулы, основного текста и поправок

2. Конституция – это:

А) Комплекс норм, имеющих высшую силу, содержанием которых является принцип народного суверенитета и пр.

Б) Совокупность норм, имеющих высшую юридическую силу, содержанием которых является принцип народного суверенитета, основные права и свободы человека и гражданина, принцип разделения властей, основы государственного устройства, правовая охрана Конституции и пр.

В) Комплекс норм, имеющих высшую силу, содержанием которых является принцип народного суверенитета, принцип верховенства Конституции, основные права и свободы человека, форма государства и пр.

Г) Совокупность норм, имеющих высшую юридическую силу, содержанием которых является принцип законности, основы государственного устройства, принцип разделения властей и пр.

Д) Комплекс норм, имеющих высшую силу, содержанием которых является принцип законности, гуманизма, справедливости, неотвратимости наказания и пр.

3. Предметом науки конституционного права зарубежных стран является (ются):

А) Государственное право, государственно-правовых системы, изучаемые как в аналитическом, так и в интегративном плане, а также общественные отношения, возникающие в процессе реализации конституционных норм

Б) Конституционное (государственное) право конкретных стран и национальные государственно-правовые системы, изучаемые как в аналитическом, так и в интегративном плане, а также совокупность общественных отношений, возникающих в процессе реализации конституционных норм

В) Национальные государственно-правовые системы, изучаемые в обобщающем плане, а также общественные отношения, возникающие в процессе реализации конституционных норм

Г) Государственное право конкретных стран, изучаемое в аналитическом плане, а также общественные отношения, возникающие в процессе реализации конституционных норм

Д) Исключительно властеотношения, характерные для национальных государственно-правовых систем отдельных государств

4. К субъектам конституционно-правовых отношений относятся (дать наиболее правильный и развёрнутый ответ):

А) Политические партии, органы законодательной и исполнительной власти, органы конституционного контроля и надзора, иностранные граждане, лица без гражданства, общественные объединения и некоторые другие институты гражданского общества, органы местного управления и самоуправления, граждане

Б) Общественные объединения, политические партии, депутаты центральных и местных представительских учреждений и некоторые другие институты гражданского общества, иностранные граждане, лица без гражданства, субъекты федерации, граждане

В) Народ, органы законодательной и исполнительной власти, органы конституционного контроля и надзора, иностранные граждане, лица без гражданства, общественные объединения, депутаты центральных и местных представительных учреждений и некоторые другие институты гражданского общества, субъекты федерации, органы местного управления и самоуправления, граждане

Г) Органы законодательной и исполнительной власти, органы конституционного контроля и надзора, иностранные граждане, лица без гражданства, политические партии, общественные объединения, депутаты центральных и местных представительных учреждений

Д) Государственные органы, государственные учреждения, государственные и общественные организации

5. Источниками конституционного права являются:

- А) Законы, иные нормативные правовые акты, судебный прецедент, религиозные догматы, доктрины
- Б) Нормативная документация, нормативные правовые акты, судебный прецедент, религиозные догматы, доктрины
- В) Судебный прецедент, обычаи, международно-правовые акты, религиозные догматы, доктрины
- Г) Приказы, указы, нормативные правовые акты, судебный прецедент, религиозные догматы
- Д) Правовые принципы, акты применения права, правовые обычаи

6. Высший коллегиальный орган, обладающий общей компетенцией и осуществляющий непосредственное руководство государственным управлением, называется:

- А) Парламентом
- Б) Правительством
- В) Государственным советом
- Г) Кабинетом министров
- Д) Администрацией главы государства

7. Отношения правительства с парламентом зависят от:

- А) Формы государственного устройства
- Б) Главы правительства
- В) Политического режима
- Г) Структуры парламента
- Д) Формы правления

8. Политическая партия – это:

- А) Активная часть общества, объединенная общими интересами и стремящаяся овладеть властью или решающим образом повлиять на ее осуществление
- Б) Активная и организованная часть общества, объединенная общими интересами, целями или идеалами и стремящаяся овладеть государственной властью или решающим образом повлиять на ее осуществление
- В) Пассивная и неорганизованная часть общества, объединенная

разными интересами, целями или идеалами и не стремящаяся овладеть государственной властью или решающим образом повлиять на ее осуществление

Г) Активная и организованная часть общества, объединенная разными интересами, целями или идеалами и не стремящаяся овладеть государственной властью или решающим образом повлиять на ее осуществление

Д) Определенная часть общества, стремящаяся активно реализовывать функции самоуправления

9. Гражданство приобретается по рождению:

А) По воле рожденного индивидуума

Б) Против согласия рожденного индивидуума

В) С согласия рожденного индивидуума

Г) По воле государственных должностных лиц

Д) Помимо воли рожденного индивидуума

10. Основные права и свободы подразделяются на:

А) Социально-экономические, общественные и политические

Б) Политические, общественные и личные

В) Социально-экономические, политические и личные

Г) Социально-экономические, общественные и личные

Д) Политические, общественные и частные

Тема 2

1. Президент США подписывает федеральный закон и обнародует его в течение:

А) 7 дней

Б) 10 дней

В) 14 дней

Г) Одного месяца

Д) 15 дней

2. Срок отлагательного вето президента США определен

в:

- А) 15 дней
- Б) 10 дней
- В) 14 дней
- Г) 30 дней
- Д) Один месяц

3. Основу двухпартийной системы США составляют пар-

тии:

- А) Консервативная и Лейбористская
- Б) Республиканская и Демократическая
- В) Республиканская и Консервативная
- Г) Республиканская и Либеральная
- Д) Демократическая и Либеральная

4. Конституция США является:

- 1) самой старой из действующих писанных конституций
- 2) самой молодой из действующих писанных конституций
- 3) третьей конституцией США, принятой Конгрессом в 1978 г.

5. Конституция США относится к числу:

- 1) «жестких»
- 2) гибких
- 3) постоянно меняющихся

6. Права и свободы граждан США закреплены:

- 1) в первоначальном виде Конституции США
- 2) в первых десяти поправках к Конституции США (известные как Билль о правах) и ряд последующих поправок
- 3) в первой части Конституции после Преамбулы

7. Конгресс США состоит из:

- 1) сената, Палаты лордов
- 2) Палаты представителей, Кабинета министров
- 3) Сената и Палаты представителей

8. Президенту США предоставляется:

- 1) законодательная власть
- 2) исполнительная власть
- 3) судебная власть

9. По форме государственного устройства США являются:

- 1) федерацией, объединяющей 50 штатов
- 2) в состав государства не входит федеральный округ Колумбия
- 3) конфедерацией
- 4) унитарным государством

**10. Конституция США была разработана федеральным Кон-
вентом и принята:**

- 1) в 1781 году
- 2) в 1787 году
- 3) в 1780 году

Тема 3

1. Британская конституция является единой для:

- 1) Соединенного Королевства Англии
- 2) Уэльса
- 3) Шотландии
- 4) Северной Ирландии
- 5) Ирландии

2. Великобритания имеет конституцию:

- 1) писаную
- 2) неписаную
- 3) смешанную

3. Конституция Великобритании является:

- 1) стабильной / постоянной
- 2) гибкой / изменяемой
- 3) неизменной / жесткой

4. Великобритания имеет Конституцию:

- А) писаную;
- Б) неписаную;
- В) смешанную.

5. Конституция Великобритании является:

- А) жесткой;
- Б) стабильной;
- В) гибкой.

6. Конституция Великобритании складывается из следующих источников:

- А) Статутов; судебных прецедентов; конституционных соглашений; доктрин ученых-юристов;
- Б) Актов парламента; судебных прецедентов;
- В) Судебных прецедентом и конституционных соглашений.

7. Высшими органами государственной власти современной Великобритании являются:

- А) монарх (король или королева);
- Б) парламент (включающий монарха), кабинет министров (правительство) во главе с премьер-министром;
- В) президент, парламент, канцлер и правительство;
- Г) президент, парламент, кабинет министров.

8. Форма правления Великобритании:

- А) Президентская республика,
- Б) Парламентская монархия,
- В) Парламентская республика.

9. Форма территориального устройства Великобритании:

- А) унитарное государство (сложное),
- Б) федеративное,
- В) конфедерация.

10. В Великобритании действует:

- А) всеобщее, равное, прямое избирательное право при открытом голосовании и свободном участии в выборах;
- Б) всеобщее, равное, прямое избирательное право при открытом голосовании и обязательном участии в выборах;
- В) всеобщее, равное, прямое избирательное право при тайном голосовании и свободном участии в выборах.

Тема 4

1. Основной Закон Федеративной Республики Германии был принят:

- 1) в 1871 году
- 2) 1949 году
- 3) 1990 году

2. Основной Закон состоит из;

- 1) Преамбулы, 11 разделов и 146 статей
- 2) Преамбулы, 14 разделов и 140 статей
- 3) Преамбулы, 11 разделов и 150 статей

3. ФРГ делятся на:

- 1) 14 федеральных земель
- 2) 15 федеральных земель
- 3) 16 федеральных земель

4. По форме правления Германия представляет собой:

- А) парламентскую республику;
- Б) конституционную монархию;
- В) президентскую республику.

5. Раздел первый Основного закона носит наименование:

- 1) «Федерация и земли»
- 2) «Основные права»
- 3) «Законодательство Федерации»

6. ФРГ является:

- 1) демократическим и социальным Федеративным государством
- 2) тоталитарным государством
- 3) авторитарным государством

7. Законодательным органом ФРГ является:

- 1) Бундестаг
- 2) Бундесрат
- 3) Федеральное собрание
- 4) Федеральное законодательство

8. Федеральное правительство состоит из:

- 1) Федерального Канцлера и федеральных министров
- 2) Федерального президента и Федерального Канцлера
- 3) Бундестага и Бундесрата

9. По форме правления Германия представляет собой:

- 1) парламентскую республику
- 2) конституционную монархию
- 3) абсолютную монархию

10. Немцем является каждый:

- 1) кто обладает немецким гражданством или нашел убежище в качестве беженца, перемещенного лица немецкой национальности, а также супруга или потомка одного из этих лиц на территории Германской империи в границах, существовавших на 31 декабря 1937 года
- 2) немцами являются лица, получившие немецкое гражданство
- 3) немцами считаются лица, проживающие на территории ФРГ легально

Тема 5

1. Ныне действующая Конституция Франции 1958 года установила политический режим, получивший название:

- 1) Третья Республика
- 2) Четвертая Республика
- 3) Пятая Республика

2. Конституция V Республики представляет собой документ, состоящий из:

- 1) Преамбулы, 17 разделов (два из них отменены) и 89 статей
- 2) Введения. 15 разделов, 90 статей
- 3) Вводного слова, 16 разделов (трое из них отменены) и 90 статей

3. Центральное место в системе государственных органов Пятой Республики занимает:

- 1) премьер-министр
- 2) президент Республики
- 3) вице-президент

4. Премьер-министра назначают.

- 1) парламент
- 2) члены правительства
- 3) президент Республики

5. Парламент состоит из

- 1) Национального собрания и Сената
- 2) Второй палаты. Первой палаты и Палаты представителей

6. Французская Конституция по способу внесения поправок является:

- А) Гибкой конституцией;
- Б) Имеет комбинированный характер внесения поправок;
- В) Является жесткой и достаточно стабильной.

7. Франция в соответствии с Конституцией является:

- А) неделимой, светской, демократической и социальной республикой;
- Б) конституционной монархией;
- В) президентской республикой;
- Г) полупрезидентской республикой.

8. Девиз Республики:

- А) «За процветание Франции»;
- Б) «За верховенство права над государственной властью»;
- В) «Свобода, равенство, братство».

9. Гарантом независимости судебной власти является:

- А) Министр юстиции;
- Б) Президент Республики;
- В) Судебное устройство.

10. Парламентарии во Франции обладают:

- А) свободным мандатом;
- Б) императивным мандатом.

Тема 6

1. Ныне действующая Конституция Японии была принята:

- А) В октябре 1946 года,
- Б) В ноябре 1947 года,
- В) В сентябре 1946 года.

2. Контроль за соблюдением Конституции Японии возложен:

- А) на суды,
- Б) на Верховный суд Японии,
- В) на Конституционный суд.

3. Конституция Японии по способу внесения поправок является:

- А) «Жесткой»,
- Б) «Гибкой»,
- В) «Комбинированной».

4. В японской Конституции нашли свое отражение все основные группы прав, свобод и обязанностей граждан:

- А) личные (гражданские), политические и экономические, социальные и культурные,
- Б) личные и социальные права,
- В) права и обязанности граждан.

5. Японский Парламент состоит из двух палат:

- А) Палаты советников и Палаты общин,
- Б) Палаты представителей и Палаты депутатов,
- В) Палаты советников и Палаты представителей.

6. Форма правления Японии:

- А) парламентская монархия,
- Б) парламентская республика,
- В) абсолютная монархия.

7. Императору Японии принадлежат:

- А) формальные полномочия,
- Б) реальные и фактические главенствующие полномочия,
- В) фиктивные полномочия.

8. Контрольные функции за деятельностью правительства осуществляет:

- А) Кабинет министров,
- Б) Император,
- В) Парламент.

9. Высшим судебным органом Японии является:

- А) Верховный административный суд,
- Б) Верховный кассационный суд,
- В) Верховный суд.

10. Согласно Конституции Японии по форме государственно-территориального устройства является:

- А) унитарным государством;
- Б) федеративным государством;
- В) конфедерацией.

Тема 7

1. В КНР конституции принимались 4 раза. Какая из перечисленных дат указана ошибочно?

- a) 1954 г.
- b) 1960 г.
- c) 1975 г.
- d) 1978 г.
- e) 1982 г.

2. Как называлась временная конституция, действующая до принятия первой конституции КНР?

- a) Программа КПК
- b) Временная программа деятельности государства
- c) Демократическая программа развития КНР
- d) Общая программа НПКСК
- e) Перечень прав и свобод народа КНР

3. Согласно социалистической правовой традиции, китайские законодатели сделали акцент в конституции на:

- a) Основы конституционного строя
- b) Основы общественно-политического строя
- c) Гарантии прав и свобод человека и гражданина
- d) Подробное регулирование статуса общественных объединений

4. Что представляет собой Китай по форме государственного устройства?

- a) Федерацию
- b) Конфедерацию
- c) Квазиконфедерацию
- d) Децентрализованное унитарное государство
- e) Унитарное государство с административными автономиями

5. Китайская конституционная доктрина предполагает

- a) Отсутствие принципа разделения властей
- b) Невнимание к национальному вопросу

- c) Отсутствие в Конституции перечня обязанностей гражданина
- d) Отсутствие принципа выборности государственных органов

6. Партийная система КНР

- A) однопартийная
- Б) двухпартийная
- В) многопартийная беспартийная

7. Орган КНР, осуществляющий руководство всеми вооруженными силами страны, называется ...

- A) Министерство обороны
- Б) Центральный военный совет
- В) Военный комиссариат

8. Форма правления КНР – это:

- A) парламентская монархия
- Б) тоталитаризм
- В) федеративная республика
- Г) советская республика

9. Территориальное устройство КНР – это:

- A) децентрализованное государство
- Б) унитарное государство
- В) федерализм
- Г) относительно централизованное государство

10. Основаниями для утраты гражданства в Китае является:

- A) приобретение детьми граждан КНР, постоянно проживающих за границей, гражданства иного государства по рождению
- Б) удовлетворение в установленном порядке ходатайства лица об утрате гражданства
- В) измена Родине
- Г) постоянное проживание граждан КНР на территории другого государства и приобретение ими добровольного гражданства данного государства

Тема 8

1. Ныне действующая Конституция Индии была принята:

- А) Путем октроирования метрополий – Великобританией;
- Б) Учредительным собранием в 1949 году;
- В) Референдумом;
- Г) Парламентом.

2. Конституция Индии по способу внесения поправок:

- А) Жесткая;
- Б) Имеет комбинированный порядок внесения поправок;
- В) Гибкая.

3. По Конституции Индии:

- А) Все права и свободы подлежат судебной защите;
- Б) Только личные права и свободы защищаются судом;
- В) Все права и свободы, кроме социально-экономических подлежат защите судом.

4. Конституционный контроль в Индии осуществляет:

- А) Конституционный суд;
- Б) Верховный суд Индии;
- В) Верховный суд Индии и высокие суды штатов.

5. Партийная система Индийской республики:

- А) многопартийная;
- Б) однопартийная;
- В) двухпартийная

6. Институты непосредственной демократии в Индии:

- А) Референдум, выборы, элементы панчаятской системы;
- Б) Выборы и референдум;
- В) Выборы и элементы панчаятской системы.

7. Основным принципом построения Индийской федерации является:

- А) Территориальный;
- Б) Национально-территориальный;
- В) Языковой и национальный.

8. Индийские штаты:

- А) Имеют свои конституции и обширный круг полномочий;
- Б) Не имеют своих конституций (кроме одного штата) и надеются незначительными полномочиями;
- В) Имеют свои конституции, но не имеют своего гражданства.

9. Парламент Индии состоит из:

- А) Народной палаты, Совета штатов, Президента;
- Б) Народной палаты и Совета штатов;
- В) Народной палаты и Президента.

10. Форма правления Индийского государства:

- А) Президентская республика;
- Б) Парламентская республика;
- В) Парламентская монархия.

Тема 9

1. Первая Конституция независимого Казахстана была принята:

- А) 29 апреля 1995 г.
- Б) 25 октября 1992 г.
- В) 30 августа 1995 г.
- Г) 16 декабря 1991 г.
- Д) 28 января 1993 г.

2. Согласно Конституции, в Республике Казахстан признается:

- А) двойное гражданство
- Б) признается двойное гражданство в случаях, предусмотренных межгосударственными договорами РК
- В) признается единое и равное гражданство, независимо от оснований его приобретения
- Г) за гражданами РК признается гражданство другого государства в случаях, предусмотренных законом
- Д) нет правильного ответа.

3. Лишение гражданства РК возможно:

- А) в случае совершения тяжкого преступления
- Б) в случае совершения административного правонарушения
- В) нет правильного ответа
- Г) в случае совершения государственной измены
- Д) в случае совершения террористического акта.

4. Граждане РК могут иметь в частной собственности:

- А) любое имущество
- Б) только законно приобретенное имущество
- В) любое приобретенное имущество
- Г) любое имущество, не изъятое из гражданского оборота
- Д) нет правильного ответа

5. Форма правления РК:

- А) парламентарная республика
- Б) президентско-парламентская республика
- В) президентская республика
- Г) унитарная республика
- Д) демократическая республика

6. Президент Республики Казахстан является:

- А) главой республики
- Б) главой государства и возглавляет единую систему исполнительной власти РК
- В) главой государства, его высшим должностным лицом

- Г) главой исполнительной ветви власти
- Д) главой исполнительно-распорядительной ветви власти.

7. Парламент РК согласно Конституции является:

- А) единственным представительным органом власти
- Б) местным органом власти
- В) высшим представительным органом республики, осуществляющим законодательные функции
- Г) высшим органом государственной власти
- Д) единственным законодательным органом власти.

8. Правительство образуется:

- А) Сенатом Парламента
- Б) Мажилисом Парламента
- В) Президентом в порядке, предусмотренном Конституцией
- Г) Парламентом Республики
- Д) Премьер-министром.

9. Высшим судебным органом в Республике является:

- А) Конституционный Совет
- Б) Высший Судебный Совет
- В) Верховный Суд
- Г) Конституционный Суд
- Д) Высший Арбитражный Суд.

10. Местным исполнительным органом государственной власти является:

- А) маслихат
- Б) акимат
- В) администрация
- Г) мэр
- Д) председатель района.

Ключи к тестам

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	А	Б	В	Г	А	Б	Д	Б	А	В
2	Б	Б	Б	1	1	2	3	2	1	2
3	1,2,3,4	2	2	Б	В	А	Б	Б	А	В
4	2	1	3	А	2	1	2	1	1	1
5	3	1	2	3	1	В	А	В	Б	А
6	А	А	А	А	В	А	А	В	В	А
7	Б	Д	Б	Д	А	В	Б	Г	Б	В
8	Б	Б	А	В	А	В	Б	Б	Б	Б
9	Д	В	В	Б	Б	В	В	В	В	Б

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Предложенное студентам учебное пособие по конституционному праву зарубежных стран опирается на теоретические основы конституционного права вообще, что позволяет выявить общие тенденции, имеющие место в конституционно-правовых отраслях, и на особенное, что обусловлено историческим развитием стран, спецификой их правовых систем и процессом становления их конституционного права.

Важность получения данных знаний для студентов трудно переоценить, так как сейчас интеграционные процессы носят глобальный характер и знание конституционных основ того или иного государства важно не только с точки зрения расширения кругозора, но и в связи с практическими потребностями, так как между странами существуют обширные экономические, политические, культурные и правовые связи.

Подводя итоги, можно сделать ряд выводов:

1. Конституционное право представляет собой глобальную систему знаний о соотношении человека, государства и общества.

2. В конституционном праве произошло расширение предмета правового регулирования. Если на первоначальном этапе предметами регулирования являлись отношения между личностями и государством в структуре государственных органов, то затем в сферу конституционного регулирования вошли вопросы взаимодействия гражданского общества и государства, функционирования основ экономической, политической и культурных систем государства. Расширение предметов регулирования показывает, что конституция и другие источники конституционного права стали носителями экономических, политических, идеологических основ государства. Основные законы (конституции) становятся основополагающими, центральными источниками в правовом регулировании всего государства.

3. Конституционное право показало, что имеют место общие тенденции в развитии права стран мира, а также явно просматриваются и национальные особенности этих отраслей государственного права. Сходство просматривается в структуре институтов и норм конституционного права каждой страны. Как правило, они включают в себя основы конституционного строя, права человека и гражданина, территориальное устройство и систему органов государственной власти и местного самоуправления. Различия проявляются в содержании, механизмах реализации и охраны вышеперечисленных институтов. На сегодняшний день можно заключить, что каждая страна внесла свой вклад в развитие теории конституционного права планеты.

4. Обращает на себя внимание внедрение в правовое регулирование стран через конституционное право идеологии конституционализма. Это стремление показывает тенденцию их прогрессивного развития. Просматривается общее стремление стран построить демократические основы правового регулирования, что проявляется в закреплении во всех конституциях мира системы разделения властей, главенства прав человека и гражданина, предоставлении возможности населению участвовать в управлении государством через представительные органы власти и систему партий.

5. Наука конституционного права позволяет заметить и осмыслить регрессивные процессы в некоторых государствах. При том, что в конституционных актах присутствуют все элементы конституционализма, но при их реализации происходит извращенное их толкование, что способствует появлению тенденций перехода от демократии к авторитаризму без формальной их смены.

6. Исследование тенденций в конституционных системах национальных государств явно показывает выдвижение на первое место в системе разделения властей исполнительной власти.

7. Конституционное право любой страны представляет собой сложную, взаимосвязанную систему регуляторов, в которой нельзя

произвольно и необдуманно вносить те или иные изменения. Взаимосвязь теоретических установок довольно серьезная. Увлечение теми или иными теориями может нанести серьезный вред всей социальной системе, вплоть до развала государства. Примеров тому – масса: это и увлечение естественными правами человека, и бесконтрольность местного самоуправления, и расширение самостоятельности властей в ущерб единству, и пренебрежение экономическими законами и замена их политическими решениями, и увлечение необоснованными реалиями, интеграционными объединениями и т.д.

Потенциал как вообще конституционного права, так и конституционного права зарубежных стран довольно широк. При многих негативных явлениях в конституционно-правовом регулировании некоторых стран имеет место положительная тенденция его развития в мире вообще, что позволяет с оптимизмом смотреть в будущее человечества. Если интеграционные процессы продолжатся без серьезных потрясений, то вполне можно прогнозировать создание Конституции всей человеческой цивилизации.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Афанасьева О. В., Колесников Е. В., Комкова Г. Н. Конституционное право зарубежных стран. М.: Юрайт, 2023. 407 с.
2. Кененова И. П., Троицкая А. А., Шустров Д. Г. Сравнительное конституционное право в доктрине и судебных решениях. М.: Юрайт, 2021. 720 с.
3. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебник для студентов юридических вузов и факультетов : [в 4 томах] / рук. и отв. ред. Б. А. Страшун. - [3-е изд, обновл. и дораб.]. - Москва : Изд-во БЕК, 1999-.
4. Конституции зарубежных стран : сборник / [сост. В. Н. Дубровин]. - Москва : Юрлитинформ, 2008. – 445
5. Конституции государств Азии в 3 томах: сборник / отв. ред. Т.Я. Хабриева - М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Норма 2010 г.
6. Попова А. В. Конституционное право зарубежных стран. М.: Юрайт, 2024. 169 с.
7. Сравнительное конституционное право / [В. Е. Чиркин, Ю. А. Юдин, М. А. Никифорова и др.; Редкол.: В. Е. Чиркин (отв. ред.) и др.]; Рос. акад. наук, Ин-т государства и права. - Москва : Изд. фирма "Манускрипт", 1996. - 728,[1]
8. Шашкова А. В. Конституционное право зарубежных стран. М.: Юрайт, 2024. 182 с.

Учебное электронное издание

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

Учебное пособие

Автор-составитель
БОГАТЫРЕВ Валерий Викторович

Издается в авторской редакции

Системные требования: Intel от 1,3 ГГц; Windows XP/7/8/10;
Adobe Reader; дисковод CD-ROM.

Тираж 25 экз.

Владимирский государственный университет
имени Александра Григорьевича и Николая Григорьевича Столетовых
Изд-во ВлГУ
rio.vlgu@yandex.ru

Юридический институт
кафедра государственного права и управления таможенной деятельностью
valerii.bg@mail.ru